

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO**

**A DINÂMICA DA CONFIGURAÇÃO DE PODER: O CASO DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE MEDIANEIRA NO PERÍODO DE 1989-2000**

**CARLOS DIAS ALVES**

**FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA - BRASIL**  
**2001**  
**CARLOS DIAS ALVES**

**A DINÂMICA DA CONFIGURAÇÃO DE PODER: O CASO DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE MEDIANEIRA NO PERÍODO DE 1989-2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Produção.

FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA - BRASIL  
2001  
CARLOS DIAS ALVES

**A DINÂMICA DA CONFIGURAÇÃO DE PODER: O CASO DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE MEDIANEIRA NO PERÍODO DE 1989-2000**

Esta Dissertação foi julgada Aprovada para a obtenção do título de "**Mestre**" especialidade em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

---

Prof. Ricardo Miranda Barcia, PhD.  
Coordenador

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Carlos Raul Borenstein, Dr.  
Orientador

---

**1 Prof. Neri dos Santos, Dr.**

**2 Membro**

---

Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Dr.  
Membro

### **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha esposa Marlise, a meus filhos, Rafael, Vanessa e Vinícius, ao mesmo tempo em que lhes peço desculpas por não poder ter estado presente, e dado atenção em determinados momentos importantes, mas que souberam compreender.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por tudo que têm me permitido e pela oportunidade da vida.

A meus queridos pais Olímpio e Jandira (In memoriam), pelo amor pelo carinho, educação e confiança.

A meus irmãos, João (In memoriam), Terezinha, Laurindo e Luiz.

Ao Professor Dr. Carlos Raul Borenstein, que me orientou esta dissertação e que estimulou a caminhar em frente.

Ao amigo Professor Ricardo Roberto Behr pelo incentivo e apoio incondicional.

Aos colegas e amigos do Curso de Mestrado, em especial ao Amarildo Jorge da Silva.

Aos verdadeiros amigos que tive oportunidade de conhecer.

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Medianeira, que me deram apoio.

Ao CESUFOZ - Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu pelo apoio financeiro.

Aos meus entrevistados, que também são meus colegas e que muito contribuíram para a realização desta dissertação.

Muito Obrigado.

“Aqueles que não tentam criar o futuro que desejam, precisam agüentar o futuro que conseguem”  
Kanffmon Jr.D.

<b>SUMÁRIO</b>	
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1 O Tema e o Problema da Pesquisa	1
1.2 Objetivos	7
1.2.1 Objetivo Geral	7
1.2.2 Objetivos Específicos	7
2.3 Justificativa	7
2.4 Organização da Dissertação	8
 <b>2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA</b>	 <b>10</b>
2.1 Organização	10
2.1.1 Considerações e tipologia das organizações	10
2.1.2 Modelos de Organizações burocráticas	12
2.2 Ambiente organizacional	14
2.3 Relacionamento ambiente X organização	16
2.4 O poder e seus principais jogadores	19
2.4.1 Os sistemas de poder de Mintzberg	20
2.5 O modelo de relação de poder de Mintzberg	25
2.5.1 Bases do Modelo	26

<b>2.5.2 O elenco de jogadores (ou influenciadores)</b>	<b>26</b>
<b>2.5.3 As configurações de Poder</b>	<b>30</b>
<b>2.5.4 A transição entre configuração</b>	<b>32</b>
<b>2.6 A sociedade o Estado e a administração pública</b>	<b>35</b>
<b>2.7 A origem e o surgimento das cidades</b>	<b>37</b>
<b>2.8 O Estado e a ação de governar</b>	<b>39</b>
<b>2.8.1 O papel do Estado na condução da economia</b>	<b>41</b>
<b>2.8.2 A natureza e o significado da administração pública</b>	<b>45</b>
<b>2.8.3 Síntese da evolução do Estado brasileiro</b>	<b>49</b>
<b>2.8.4 Os desafios e a flexibilidade da administração pública brasileira</b>	<b>50</b>

2.8.5 Modelo de gestão pública	54
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>58</b>
3.1 Caracterização do Tipo de Pesquisa	58
3.1.1 Considerações Epistemológicas	58
3.2 Delineamento da Pesquisa	59
3.2.1 Delimitação do Estudo	65
3.2.2 Coleta dos Dados	66
3.2.3 Análise dos Dados	66
3.3 Protocolo das entrevistas	66
	67
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS</b>	<b>68</b>
4.1 Introdução	68
4.2 A Prefeitura Municipal de Medianeira – Paraná	68
4.2.1 Perfil da Instituição	68
4.3 Aspectos históricos	69
4.4 Medianeira no contexto da AMOP – Associação dos Municípios do Paraná	73
4.5 Legislação	74
4.6 As mudanças na Prefeitura Municipal de Medianeira	76
4.6.1 O ambiente externo – Governo Federal e Estadual	76
4.6.2 Os anos 90	77
4.6.3 A transição do governo do Estado	78
4.7 A dinâmica do período de 1989 – 1992	78
4.8 A dinâmica do período de 1993 – 1996	85
4.9 A dinâmica do período de 1997 – 2000	93
4.10 Análise consolidada: 1989 – 2000	101



<b>5 CONCLUSÕES, CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>105</b>
<b>5.1 Conclusões</b>	<b>105</b>
<b>5.2 Recomendações</b>	<b>106</b>
<b>6 BIBLIOGRAFIA</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO</b>	<b>113</b>

## **LISTA DE QUADROS E FIGURAS**

### **QUADROS**

Quadro 1 Relação de escolhas estratégicas e do determinismo ambiental	18
Quadro 2 Consolidação da análise 1989-2000	102
Quadro 3 Receita Corrente, de Capital e Receita Total no período 1989-2000	104

### **FIGURAS**

Figura 1 Configurações possíveis pelas combinações entre as coalizões	30
Figura 2 Modelo revisado de desenvolvimento das organizações	34
Figura 3 A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder	84
Figura 4 A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder	93
Figura 5 A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder	100

## **RESUMO**

A presente pesquisa utilizou a teoria das configurações do poder proposta por Mintzberg (1983) para encaixar os objetivos do estudo da identificação e a descrição das configurações de poder adotadas no período de 1989-2000 na Prefeitura Municipal de Medianeira Paraná. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida através do método de estudo de caso. Descreve-se e analisa-se a dinâmica das configurações do poder. Identificam-se as Coalizões Internas e Externas e as bases do poder dos elementos das coalizões. Conclui-se que as principais configurações de poder da PREFEITURA MUNICIPAL DE MEDIANEIRA no período analisado foram: (a) configuração meritocracia, (b) missionária e (c) arena política.

### **ABSTRACT**

This work has applied the Power Configuration Model proposed by Mintzberg to pursue the objectives of the study of the identification and of the description of the power patterns adopted in the municipal city hall of Medianeira - Paraná, in the period of 1989-2000. This work is a qualitative research, developed through the method of case study. It describes and analyzes the dynamic of the power configurations. The internal and external coalitions are identified as well as the bases of the power for the elements of the coalitions. It's concluded that the main the power configuration in the municipal city hall of Medianeira in the analyzed period were: (a) configuration meritocracy, (b) missionary and (c) politics arena.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.2 O Tema e o Problema da Pesquisa

O mundo atual está passando por um importante processo de mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade marcada pela informação e pelo conhecimento. Assim, a passagem do século XX para o século XXI é o ambiente temporal em que as empresas e instituições públicas são convocadas a agirem estrategicamente buscando nortear o seu desenvolvimento.

O vertiginoso ritmo e a elevada profundidade com que se sucedem, em todos os campos, as mudanças estruturais, recomendam avançar sem demora, no diagnóstico das carências e potencialidade de nossas organizações públicas, em especial dos municípios, bem como na exploração dos riscos e oportunidades externas que os afetam.

Assim as sociedades e organizações estão enfrentando um ambiente de crescente complexidade, turbulência e incertezas, tanto na economia como no contexto político e social.

Muda a tecnologia, a estrutura social, o sistema cultural, mudam as necessidades das pessoas. A própria organização está se tornando mais complexa. Esta instabilidade e turbulência constituem um dos principais desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas, que vem sofrendo constantes pressões para se modificarem com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da atualidade, o que está exigindo das organizações, cada vez mais, um melhor desempenho. Elas devem alcançar múltiplos objetivos simultaneamente, devem se relacionar com diversos *stakeholders* (Freeman, 1983), gerir de forma eficiente os recursos disponíveis e adaptar-se continuamente às mudanças em seu ambiente. (Mahrman e Cumings, 1989 citado por Varaschin, 1998)

Em todas as esferas, os governos estão falhando em oferecer o nível de serviços que os cidadãos estão exigindo. Por causa dessa tendência, a

reinvenção da Gestão Pública é a única opção lógica que resta. “As burocracias centralizadas dos governos que se desenvolveram com sucesso nas décadas de 30 e de 40, já não tem um bom desempenho em meio à economia global e às sociedades em rápida mutação, ricas em informações e com a intensidade de conhecimento dos anos 90”. (Figueiredo e Lamounier, 1996, p.9)

O ambiente de hoje, exige instituições que sejam extremamente flexíveis e que tenham capacidade de adaptação. Este entorno em evolução tão ágil requer instituições que consigam produzir bens e serviços de alta qualidade, que reajam às necessidades de seus clientes como bem definem Figueiredo e Lamounier, (1996, p. 10).

"Os governos reinventados tornam-se governos empreendedores; governos que promovem a concorrência entre prestadores de serviços que dão poder de decisão a seus funcionários, que valorizam os resultados, e não os insumos, que são dirigidos por suas metas e missões e não por regras e regulamentos, governos que redefinem os usuários de serviços como clientes e que lhes oferecem opções; que previnem os problemas antes que eles surjam em lugar de meramente oferecerem soluções posteriores; que dirigem suas energias a ganhar, e não simplesmente em gastá-lo; que descentralizam a autoridade, abraçando a idéia de gestão participativa; que preferem os mecanismos de mercado aos mecanismos burocráticos, e que enfatizam não puramente a prestação de serviços públicos, mas a catalização de todos os setores público, privado e voluntário estimulando a ação para solucionar problemas comunitários”.

As crises forçam elementos vitais do sistema para a mudança, e esta, ameaça o estado estável cuja manutenção tem sido importante para a existência da organização. A perda do estado estável significa que a sociedade e todas as instituições estão em contínuo processo de transformação. Não se pode esperar por novos estados estáveis. É necessário aprender a suportar, guiar, influenciar e gerenciar essas transformações de forma integral. (Schon, 1971).

No Brasil, as demandas por recursos crescem e as dificuldades também. Observa Smolentzov (1999), que os serviços públicos são na raiz, um fenômeno político por captar recursos junto à sociedade constituindo um fundo público, por constituir o governo como agente regulador, responsivo as demandas sociais. Mas, salienta que a atual proposta de reforma do estado implica em profundas mudanças nos segmentos de serviços essenciais, que deve ser pensada e problematizada com externo cuidado.

Vislumbram-se neste novo cenário o Estado orientado para o cumprimento de suas funções clássicas, sem descuidar de seu papel de agente regulador da economia, como definidor de normas, regras e referenciais para estimular o desenvolvimento econômico e a promoção do bem comum.

Os reflexos do fenômeno da globalização no Estado-nação segundo Pereira (1999), trouxeram profundas transformações pelas quais passa a economia mundial, neste fim de século XX e início do século XXI, identificada como a era da globalização, que pode ser constatada pela consolidação dos mercados comuns, abertura do comércio, inovações tecnológicas, comunicações e pela movimentação de capitais. Como não poderia deixar de ser, essas mudanças estão se refletindo de forma sensível no modelo de Estado.

Assim, a reforma do Estado é hoje um dos temas mais cadentes da atualidade, ultrapassando os marcos da nacionalidade e expressando uma reviravolta dos padrões de organização social oriundo do período pós II guerra mundial. A revisão do papel das funções do Estado espelha transformações de múltiplos setores sociais e têm, na mesma medida muitas conotações teóricas. Segundo Smolentzov (1999), a crise do Estado aparece no final do século XX, e coloca em cheque duas construções históricas distintas: o modelo do Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) vigente, principalmente nos países desenvolvidos e que procurou funcionar como um pacto intermediário entre os antagonismos capital X trabalho, e também uma construção anterior e de maior duração, o Estado/Nação. Para a autora a crise ou esgotamento destes dois paradigmas ocorreu, em grande parte, em razão da redução das taxas de crescimento econômico em vários países (tanto desenvolvidos como países periféricos), agravado pelo processo de globalização, que serviu para acentuar o aumento da competitividade internacional e reduzir a capacidade dos estados nacionais em proteger suas empresas e seus trabalhadores.

Os problemas acumulados na União e nos Estados aumentaram a demanda por serviços das administrações municipais, principalmente na área

social. Um outro elemento deve ser levado em conta quando se observam as condições ambientais externas: o governo e suas políticas, pois, em países de terceiro mundo, a influência governamental exerce um papel considerável no contexto organizacional. No caso de um órgão público municipal, esta influência ainda é maior.

Assim o conhecimento do poder, seu uso e suas benesses não são assuntos novos na história da humanidade. Ao longo do tempo, todavia o tema poder parece ter-se convertido em agente capaz de evocar sensações de desconforto nos indivíduos. Isso acontece porque, muitas vezes, ele tem sido associado a situações de intriga, de subjugação, de artimanhas políticas e outras situações não menos favoráveis.

Levado ao âmbito das organizações o tema “poder” não conseguiu perder as conotações pouco favoráveis que o cercam, a julgar pela discreta atenção com que vem sendo tratado por parte dos estudiosos e pesquisadores da área organizacional. É inegável que o exercício do poder é algo ativo e onipresente nas organizações, entretanto seu estudo continua sendo um grande desafio para muitos pesquisadores.

Apesar da reserva com que o assunto é muitas vezes tratado, torna-se importante identificar, compreender e analisar a dinâmica das configurações de poder das organizações. A compreensão das relações de poder tem como benefício à prevenção e a resolução de conflitos, o que permite assegurar a manutenção do equilíbrio e do crescimento organizacional, traçar um perfil da organização e facilitar a tomada de decisão organizacional. Além disso, analisar as várias maneiras que os influenciadores das coalizões interna e externa se combinam, os meios do sistema de influência que eles usam, os tipos de coalizões interna e externa que eles formam e os objetivos dos sistemas que resultam dessas combinações dá-se o nome de configuração de poder (Mintzberg 1983). O autor identifica seis configurações de poder, que ele considera como tipos puros, que parecem melhor caracterizar os estados mais comuns de equilíbrio de poder encontrados nas organizações. Essas configurações foram denominadas de:

configuração de poder instrumento, sistema fechado, autocracia, missionária, meritocrática e arena política.

Mintzberg (1983), esclarece que a literatura sobre padrões de transição entre tipos de organizações é geralmente referida como teoria de estágios de desenvolvimento. Essa teoria considera que certas forças intrínsecas fazem com que as organizações passem naturalmente de um tipo para outro, através de uma série de estágios que vão ocorrendo à medida que elas crescem, se fortalecem e elaboram suas estruturas.

Os sistemas de poder e de objetivos dentro e em torno de uma organização estariam em estado de equilíbrio dinâmico. As configurações de poder têm de ser vistas como estágios. Cada uma permanece estável apenas sob certas condições, ou seja, quando essas condições as apoiam; elas se desestabilizam assim que essas condições se alteram.

Sendo assim, qual é o maior desafio das organizações hoje? De que forma as organizações públicas devem implementar processos de mudanças que permitam a elas cruzarem a fronteira entre este século e o próximo sem se perderem nos meandros da burocracia que elas mesmas ajudaram a construir?

No entender de Smolentzov (1999), o quadro de mudanças e incertezas descrito é mais complexo quando tratamos das organizações públicas, pois estas passaram por um processo de deteriorização muito acentuado nos últimos anos, que fez com que muitas delas não conseguissem mais disfarçar a sua falta de objetivo e coerência, entrando em completo descrédito frente ao seu público-cliente. Diferentemente do setor privado, no qual as empresas que não conseguem mais atender o mercado pedem falência, no setor público vários órgãos conseguem sobreviver independentemente de estarem, ou não, atingindo seus objetivos.

Esta situação de sobrevivência virtual, com a qual convivem durante muitos anos determinadas organizações públicas, faz com que elas se voltem para dentro de si mesmas, para as suas atividades-meio. A complexidade da máquina administrativa governamental se elevou durante determinado período de tempo



em decorrência da necessidade efetiva de o Estado responsabilizar-se cada vez mais por novas atividades, criando um aparato burocrático cada vez mais difícil de gerenciar. O caminho inverso, ou seja, a reduções do aparato administrativo das organizações públicas, continuam sendo um dos maiores desafios de cada novo governo que se instala.

Somente com a adoção de um novo modelo de gestão, as organizações públicas vão realizar a verdadeira mudança que tanto preconizam e não conseguem concretizar.

A adequação dos meios e recursos para a execução dos projetos e rotinas da administração pública possui regras específicas e requer conhecimentos mais profundos de: finanças públicas; administração de bens patrimoniais e materiais; administração de servidores públicos; administração tributária; e orçamento público, que são regidos por leis e decretos específicos. Estas são áreas em que os gestores públicos precisam receber capacitação específica e diferenciada da administração privada.

Os fatores tradicionais de produção terra, mão-de-obra e até dinheiro, pela sua mobilidade, não mais garantem vantagem competitiva a uma nação em particular. Ao invés disto, o gerenciamento tornou-se o fator decisivo de produção. Peter Drucker, um dos grandes pensadores da administração de empresas neste final do século XX e início do século XXI, ao focar o gerenciamento como único fator decisivo para a produção, confirma que só por métodos gerenciais adequados pode construir o novo século que se aproxima.

Esse fator, já descoberto pelas organizações da área privada, precisa ser incrementado com a maior urgência na área pública, para que esta possa voltar a atender a sociedade na medida em que esta necessita. O momento em que vivemos é crucial para que se estabeleça o modelo de Estado ideal para atuar no próximo século e para pensar como fazer para construí-lo. Por ser um modelo democrático, esta participação não pode partir apenas de cima para baixo, sendo necessária à participação e o compartilhamento de todos, Estado e sociedade

nesta meta. O futuro das organizações já é hoje, mas também é amanhã, e este amanhã pode ser construído.

Assim, buscar-se-á analisar e descrever a dinâmica das configurações de poder no Município de Medianeira, pela inexistência de estudos neste setor sobre configurações de poder. O tema escolhido para este estudo foi definido tanto por sua relevância teórica, quanto prática. A relevância teórica deriva do fato de se estudar o assunto através de uma abordagem qualitativa do estudo de caso, contribuindo dessa forma para o estudo de processos de análises e descrições da dinâmica do poder, pretende-se, portanto, responder ao seguinte questionamento:

### **Qual a Dinâmica das Configurações de Poder da Prefeitura Municipal de Medianeira - PR. no Período de 1989 -2000?**

#### **1.3 Objetivos**

##### **1.3.1 Objetivo Geral**

Descrever e analisar a dinâmica das configurações de poder no Município de Medianeira - PR, no período de 1989-2000.

##### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- a) Identificar e descrever as configurações de poder adotado ao longo do período;
- b) Identificar as coalizões internas e externas neste período;
- c) Identificar as bases de poder dos elementos da coalizão interna e da coalizão externa.

#### **2.5 Justificativa**

Um trabalho de pesquisa pode ser realizado por muitas razões, que se classifica em dois grupos distintos, que não se excluem e nem se opõe. Por um

lado trata-se de razões de ordem intelectual (pesquisa pura ou básica) e por outro lado, trata-se de razões de ordem prática (pesquisa aplicada). As razões de ordem intelectual provem do desejo de conhecer pelo próprio prazer de se conhecer. Trata do desenvolver e testar teorias que possam ser úteis em trabalhos futuros. Já as razões de ordem práticas, conduzem a formulação de problemas de pesquisa, entre as quais, se propõe a responder a problemas, ou subsidiar uma determinada ação, ou ainda avaliar os resultados de certas ações ou programas.

A escolha do tema se dá em função de sua relevância teórica e prática. Em termos teóricos, este trabalho serve não apenas como um documento de relato histórico, mas também como um referencial, oferecendo subsídios para administrações públicas que buscam uma configuração que melhor represente as relações de poder. Em termos práticos, sabe-se da necessidade e interesse da Prefeitura Municipal de Medianeira de ser estudada de forma sistemática em trabalhos analíticos que possibilitem uma avaliação de suas atividades.

Espera-se, assim, que o presente estudo possa ser útil de forma prática, para a avaliação das configurações de poder adotadas no município. Dessa forma, o presente estudo é fundamental para que a organização possa atuar efetivamente no contexto onde está inserida, ou seja, pretende-se conhecer uma determinada realidade, visando fazer algo de maneira mais eficiente para a sociedade.

## **2.6 Organização da Dissertação**

No primeiro capítulo deste estudo, além da exposição do tema e problema, encontram-se os objetivos da pesquisa. Na seqüência apresenta-se a justificativa e a relevância do estudo para o segmento pesquisado.

No segundo capítulo, são descritos os fundamentos teóricos, a revisão da literatura nos aspectos estudados.

Os procedimentos metodológicos são apresentados no terceiro capítulo. Inicialmente, apresenta-se uma introdução do que vem a ser uma metodologia. Em seguida, demonstra-se a caracterização do tipo de pesquisa, o delineamento da pesquisa, a coleta de dados, a análise dos dados e as limitações da pesquisa.

No quarto capítulo, apresenta-se a análise dos dados, num primeiro momento é apresentado um breve histórico da Prefeitura Municipal de Medianeira, para familiarizar o leitor acerca do contexto do município e em seguida a análise propriamente dita.

No quinto capítulo, apresentam-se conclusões finais do referido estudo a partir do objetivo geral proposto.

No sexto capítulo são apresentadas as referências bibliográficas.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA**

#### **2.1 Organizações**

##### **2.1.1 Considerações e tipologia das Organizações**

As necessidades de informações das organizações como um todo e das pessoas da organização, de modo particular, são fundamentais para os processos de tomada de decisão que afetam o ambiente interno e externo, garantindo ou não a sobrevivência dessa organização e de seus membros.

Compreender este processo conduz à busca do conhecimento na evolução das teorias das organizações, nas ciências humanas e sociais e no desenvolvimento tecnológico seus sustentáculos básicos e fundamentais.

Uma análise da organização do setor público enquanto parte de uma organização, requer um estudo das dimensões que constituem os estudos organizacionais, vem sendo orientados, sistematicamente, pelo caráter dinâmico da realidade, com o objetivo de examinar as organizações sob pontos de vista que envolvem a sua relação com o contexto ambiental mais amplo.

Weber (1991) analisa as organizações como sistemas voltados para fins específicos, diferenciando-as de outras formas de agrupamento social.

Para Simon (1979, p.13):

"a organização é um complexo sistema de comunicação e inter-relações existentes num agrupamento humano. Esse sistema proporciona a cada membro do grupo parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhes, igualmente, um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reagirão ao que ele diz e faz."

Enquanto Etzioni (1984, p.30) destaca que:

"as organizações caracterizam-se por 1) divisões de trabalho, poder e responsabilidade de comunicação, que não são causais ou estabelecidas pela tradição, mas planejadas intencionalmente afim de intensificar a realização de objetivos específicos; 2) a presença de um ou mais centro de poder que controlam os esforços combinados da organização e as dirigem para seus objetivos; esses centros de poder precisam, também reexaminar continuamente a realização da organização e, quando necessário reordenar sua estrutura, afim de aumentar sua eficiência e; 3) substituição do pessoal, isto é, as pessoas pouco satisfatórias podem ser demitidas e designadas outras pessoas para suas tarefas. A

organização também pode recombinaar seu pessoal, através de transferências e promoções".

Considerando-se as teorias administrativas como, por exemplo, a clássica, as das relações humanas, comportamental e quantitativa, pode-se dizer que as mesmas se preocupam com os aspectos internos da organização.

Hall (1984) afirma que nenhuma organização é uma ilha, e que os ambientes organizacionais são fatores cruciais para se entender o que se passa nelas e com elas.

Etzioni (1989, p.163) afirma:

"As organizações não são uma invenção moderna. Os faraós se valeram delas para a construção das pirâmides. Os imperadores chineses utilizaram-se delas, há milhares de anos para a construção de grandes sistemas de irrigação. Os primeiros papas criaram uma igreja universal, com o fim de servir a uma religião universal. A civilização moderna depende das organizações para a manutenção e a implementação do bem estar. Ao contrário das sociedades anteriores, a sociedade moderna atribui um elevado valor ao racionalismo, à eficiência e à competência. A organização cria um poderoso instrumento social, através da coordenação de grande número de ações humanas".

Por outro lado, Hall (1984, p.259), afirma que se torna difícil imaginar a sociedade atual sem a presença das organizações. Diz ele "nascemos nelas e, usualmente, morremos nelas. O espaço entre estes dois extremos é preenchido por elas. São tão inevitáveis quanto à morte e os impostos".

Ainda Hall (1984) chama a atenção para a idéia de ambiente percebido, considerando que o ambiente entra na organização na forma de informação e, como toda a informação, está sujeito aos processos de interpretação, de comunicação e de tomada de decisão, pode-se dizer que o processo de escolha é afetado pelos aspectos que a organização deliberadamente decide selecionar do ambiente com que irá lidar. Da mesma forma as percepções dos indivíduos são formadas a partir de sua experiência, o mesmo ocorre com as organizações.

Etzioni (1989) se posiciona dizendo que as organizações são entidades sociais (ou agrupamentos de pessoas) construídas e reconstruídas de forma intencional, a fim de atingir objetivos específicos.

### 2.1.2 Modelo de organizações burocráticas

A teoria da burocracia desenvolveu-se dentro da administração nos idos dos anos 40, em função da fragilidade e parcialidade tanto da teoria clássica como da teoria das relações humanas.

Tão importante quanto conceituar organização é entender o modelo burocrático, que se constitui em um dos mais duradouros paradigmas das teorias organizacionais. A burocracia é uma estratégia de administração adotada desde as formações pré-capitalismo, mas que assumiu um papel decisivo e autônomo no século XX.

Motta e Pereira (1988, p.21) dizem que "uma organização ou burocracia é um sistema social racional ou sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados".

Machado (1999, p.23) acrescenta que:

"a sociedade moderna é caracterizada pelas organizações, que assumem caráter econômico, político, cultural, religioso, etc. As organizações tem um importante papel na formação da personalidade do indivíduo, ao mesmo tempo em que delas depende o desenvolvimento de um país. Assim, o primeiro objetivo da administração das organizações é o aumento da eficiência e da produtividade, sem o que não existe desenvolvimento."

A burocracia pode ser encarada como um sinônimo de organização. Entretanto, no sentido popular do tema, burocracia significa papelada, ineficiência, ou seja, o conceito concentra-se justamente nas disfunções do sistema burocrático.

Motta e Pereira (1988) enfatizam que Max Weber não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação.

As principais características da burocracia do "tipo ideal" preconizada por Weber (1978) são: disciplina, especialização das funções, hierarquia, autoridade legal, carreira vertical e formalização. Analisando o "tipo ideal" de burocracia é possível perceber, que a grande maioria das características anteriormente apresentada está presentes nas organizações de hoje, claro que em uma graduação diferente da sua forma pura, já que Weber não considerou neste

modelo a estrutura informal, que se cria a partir das crenças e valores dos seus membros. A burocracia pode ser entendida como um mal necessário (embora já haja evidências de que ela não seja tão necessária assim), pois, se por um lado, ela facilita a organização e a compreensão do funcionamento da organização, por outro, ela impõe uma limitação ao condicionar o ser humano a se comportar de uma certa maneira, tolhendo, muitas vezes, a sua capacidade de pensar e de usar a criatividade e a inovação.

A partir das obras de Katz e Kahn (1978) é possível apresentar um conjunto de características da teoria geral dos sistemas que se aplicam ao estudo das organizações.

As organizações trocam energia regularmente com o ambiente. Os sistemas sobrevivem e mantêm suas características intrínsecas somente enquanto importam do ambiente mais energia do que expede no processo de transformação e importação.

A grande lição da teoria geral dos sistemas é que as organizações estão em constante interação com o seu ambiente externo e, portanto, a sua sobrevivência depende do gerenciamento adequado destas relações. Então, pode-se dizer que as organizações têm uma aguda dependência do seu meio ambiente externo.

O modelo burocrático de Weber estabelece normas e regulamento exaustivo, divisão do trabalho com cargos definidos, desempenho estabelecido por padrões e procedimentos técnicos, hierarquia preestabelecida, autoridade única superior, seleção e promoção através da competência técnica e profissionalização dos participantes, tendo como consequência a previsibilidade do comportamento humano padronização do desempenho dos participantes tendo como objetivo a máxima eficiência da organização.



## **2.2 Ambiente organizacional**

Para o estudo das organizações torna-se necessário compreender a complexidade do ambiente organizacional. Neste sentido de acordo com Hall (1984) que considera que nenhuma organização é uma ilha, o autor ressalta que os ambientes organizacionais são fatores cruciais para se entender o que se passa nelas e com elas.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1999) referem-se a alguns conceitos de ambiente: (1) conjunto de forças externas à organização; (2) tudo aquilo que não é organização; (3) um conjunto de dimensões abstratas. Etzioni (1967) já ressaltava à época que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações. As relações entre as organizações são a priori reguladas pelo estado que, geralmente, pode assumir três posturas: uma concepção tradicional e liberal de estado; uma segunda onde o estado regula ativamente uma série de integrações organizacionais e, uma terceira, onde o estado regula por meio de um sistema de planejamento global, no qual apresenta uma lista de objetivos econômicos que receberá apoio governamental em anos vindouros. Nesta linha de raciocínio, a interação das organizações jamais será regulada considerando um único padrão, pois as necessidades das sociedades são excessivamente variadas para permitir que isso aconteça.

Hall (1984) ao referir-se sobre ambiente observa que este se apresenta em diferentes dimensões. Em relação ao seu conteúdo, o ambiente pode ser visto pelas suas condições tecnológicas, legais, políticas, econômicas, demográficas, ecológicas e culturais. Numa análise de perspectiva, o ambiente pode apresentar-se em dimensões que oscilam entre homogeneidade e heterogeneidade; estabilidade e instabilidade; concentração e dispersão; consenso e dissenso. Outra dimensão que o autor cita é a turbulência ambiental, que desperta atenção pela dificuldade da sua compreensão. A turbulência significa que existe uma boa quantidade de interconexão ambiental entre as várias dimensões do ambiente. Exemplificando, uma mudança econômica num ambiente turbulento muito provavelmente traga reflexos políticos e tecnológicos.

Assim, o comportamento organizacional é analisado por perspectivas diversas na literatura especializada em teorias das organizações. Estas perspectivas segundo Van de Ven e Astley citado por Borenstein e Camargo (1997), podem ser agrupadas em dois níveis para análise, no primeiro nível refere-se ao foco nas características organizacionais, o nível micro, o qual preocupa-se com as organizações individualmente e com o seu interior, enquanto que no nível macro examina as populações, redes e comunidades de organizações. O segundo nível relaciona-se com o comportamento da organização frente às mudanças ambientais: no determinismo o ambiente influencia e restringe as ações organizacionais, enquanto que no voluntarismo as organizações, de forma proativa, decidem como efetuar a mudança organizacional, atuando e influenciando na variação ambiental.

Portanto, o estudo das organizações que interagem com o ambiente externo foi iniciado pela Escola Estruturalista, que deu ênfase às relações interorganizacionais, possibilitando o desenvolvimento de estudos comparativos. A organização é vista como um sistema construído em constante relação de intercâmbio com o meio ambiente.

A análise do ambiente organizacional fortaleceu-se a partir da Teoria Geral dos Sistemas, e, posteriormente, com a Teoria Contingencial. Para os seguidores desta última, abria-se a possibilidade de visualizar as demandas do ambiente sob a ótica da dinâmica organizacional.

Na visão de Hall (1984), os fatores endógenos (ou internos) e exógenos (ou externos) são cruciais para o entendimento do ambiente. Neste sentido, as organizações são influenciadas pelas mudanças ambientais, exigindo novos padrões administrativos, novas estratégias e posicionamentos, de acordo com as contingências.

Katz e Khan (1987), ao se referirem às teorias das organizações, afirmam que estas, olhando a organização humana como sistema fechado, desconsideram diferentes ambientes organizacionais e a natureza da dependência organizacional quanto ao ambiente; conduzem também a uma superconcentração nos princípios

de funcionamento organizacional interno, com a conseqüente falha em desenvolver e compreender os processos de feedback, que são essenciais à sobrevivência.

O ambiente é os fatores externos à organização. Em se tratando da identificação de quais seriam os componentes do ambiente, Hall (1984, p. 156) divide os ambientes em dois tipos: a) ambiente geral: afeta todas as organizações e é igual para todas (condições tecnológicas, legais, econômicas, demográficas e culturais) e; b) ambiente específico: consiste das entidades externas que interagem diretamente com a organização (fornecedores, clientes, concorrentes, acionistas, etc.) no alcance dos seus objetivos. São fatores críticos, únicos para cada organização, que podem influenciar positiva ou negativamente a eficiência da empresa.

### **2.3 Relacionamento ambiente X organização**

A organização encontra-se dentro de uma rede de influências e relações que pode ser rotulada de ambiente. O comportamento de certos fatores ambiental pode ser previsível, enquanto outros não; o impacto de alguns pode ser amortecido, outros não; e alguns fatores são críticos enquanto outros são somente circunstanciais.

No entender de Child (1972), a manutenção das organizações depende de um certo grau de intercâmbio com segmentos externos. Diferentes condições ambientais exigem diferentes tipos de acomodação estrutural para que a organização atinja um elevado nível de performance.

Três condições ambientais têm sido consideradas importantes, quais sejam:

a) Variabilidade ambiental que se refere ao grau de mudança que caracteriza as atividades ambientais relevantes, que pode ser visto a partir de três variáveis: a freqüência das mudanças; o grau de diferença de cada mudança; e o grau de irregularidade no padrão global da mudança. Quanto mais alta a

variabilidade ambiental, mais a estrutura deve ser adaptativa, com papéis abertos e com coordenação mediante conversação lateral e freqüentes encontros.

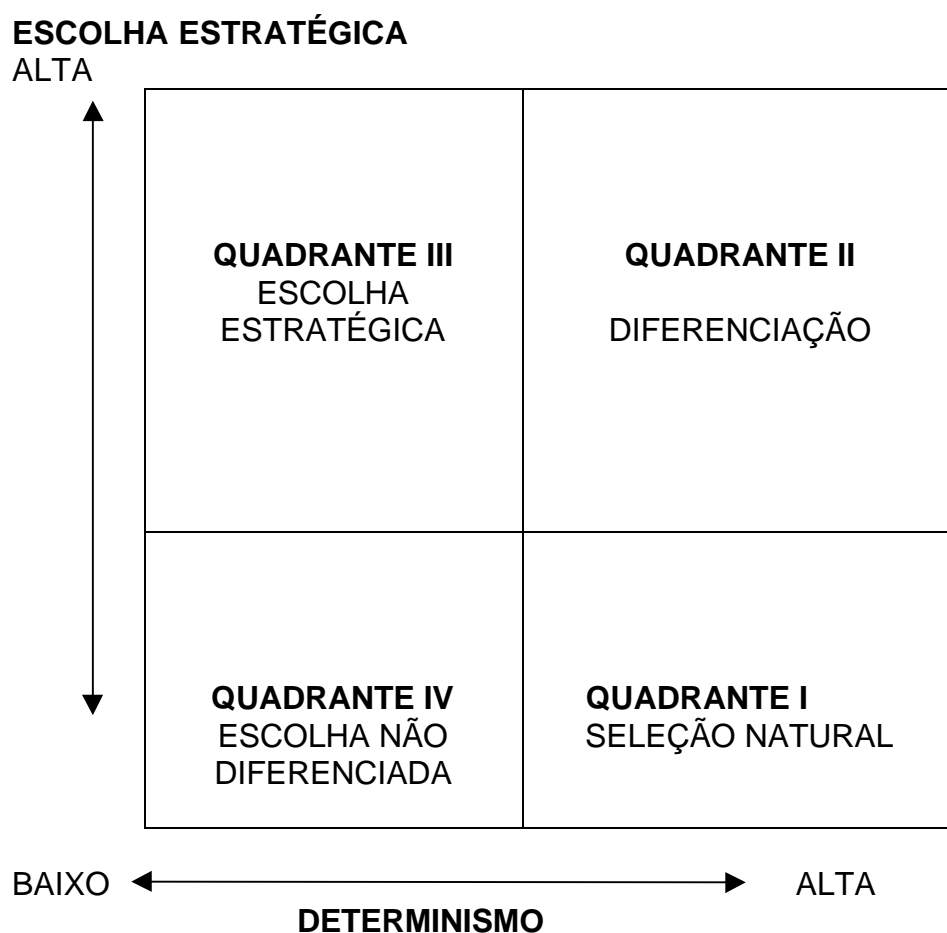
b) Complexidade ambiental que refere-se a heterogeneidade e a variação de atividades ambientais relevantes, que, quanto maior o grau de complexidade, maior será a profusão de informação ambiental experimentadas pelos tomadores de decisão. O monitoramento de informações diversificadas leva a uma maior especialização dos papéis em áreas que se relacionam diretamente com o ambiente, podendo aumentar os problemas de coordenação entre especialistas.

c) Repressão ambiental que se refere ao grau de ameaças que os tomadores de decisão enfrentam, decorrentes da competição, hostilidade e até mesmo da indiferença externa, na perseguição dos objetivos organizacionais. Como consequência, há uma tentativa de centralizar a tomada de decisão e de exercer controles mais rígidos.

Até pouco tempo, a suposição dominante na literatura interpretava a escolha estratégica (voluntarismo) e o determinismo ambiental como explicações mutuamente exclusivas e concorrentes de adaptação organizacional. A distinção binária entre escolha e determinismo captura a realidade da mudança e do comportamento organizacional predominante nas organizações. Assim, para Hrebiniack e Joyce citado por Machado (1999), a questão importante da pesquisa do voluntarismo versus determinismo é relacionado entre eles e como as suas interações e tensões culminam em mudanças com o passar do tempo.

Nesta perspectiva, os autores argumentam que a escolha e o determinismo são variáveis independentes que podem estar posicionadas em dois extremos separados para desenvolver uma tipologia de adaptação organizacional. Assim, o uso de dois fatores separados, independentes, enfatiza que a escolha e o determinismo devem interagir ou unir-se para definir uma estrutura ou contexto causal em qualquer variação organizacional considerada.

As interações destas duas variáveis, representadas por eixos que variam de alto a baixo, resultam em quadrantes que dão origem a quatro tipos principais de variação vistas no quadro nº 1.



Quadro 1 - Relação de escolhas estratégicas e do determinismo ambiental

Fonte: Hrebiniack e Joyce, 1985 (adaptado)

- 1) Quadrante I - *seleção natural*, com mínima capacidade de escolha estratégica, isto é, adaptando-se ou sendo descartada, tendo alguma capacidade de escolha quanto aos processos internos à organização.
- 2) Quadrante II - *diferenciação*, com alta capacidade de escolha estratégica e alto grau de determinismo ambiental, podendo adaptar-se com restrições, normalmente através de mudanças internas na organização.

- 3) Quadrante III - *escolha estratégica*, com máxima capacidade de escolha e adaptação planejada.
- 4) Quadrante IV - *escolha não diferenciada*, com escolha incremental e adaptação pelas oportunidades.

Os quadrantes ajudam a definir o domínio e o alcance do poder no relacionamento entre organizações e o ambiente e a relativa vulnerabilidade de cada um, em cenários interativos. Assim, pode-se concluir que a interdependência e as interações entre, a escolha estratégica e o determinismo ambiental definem a adaptação organizacional. Sendo que ambas as perspectivas são insuficientes e ambas são necessárias para explicar satisfatoriamente a adaptação organizacional.

## **2. 4 O poder e seus principais jogadores**

Galbraith (1986) cita o conceito de Max Weber, dizendo que poder é a capacidade de uma ou mais pessoas imporem a sua própria vontade sobre o comportamento de outras pessoas. Russel (1979) e Galbraith (1986) mencionam três tipos de poder:

1) Poder condigno ou coercitivo, pelo qual a vontade é imposta sobre o indivíduo ou grupo de forma desagradável ou dolorosa para levá-lo a abandonar suas próprias preferências.

2) Poder compensatório, que obtém a submissão oferecendo uma recompensa positiva (pagamento, elogio, status);

3) Poder condicionado, que é exercido pela capacidade de persuasão (influência sobre a opinião) que leva a mudança de uma convicção ou crença de um indivíduo ou grupo.

Segundo Mintzberg (1983), poder é a capacidade de realizar (ou afetar) os resultados organizacionais. Por se tratar de um conceito abrangente de poder será utilizado neste trabalho.

Na visão de Mintzberg (1983), o poder também pode ser entendido como intenção da coletividade de indivíduos, que atuam em organizações, a fazerem o que fazem. Nesta perspectiva o autor afirma que ter uma base de poder não é suficiente, o indivíduo precisa agir no sentido de tornar-se um influenciador. Precisa gastar energia, usar a base de poder. Além disso, precisa fazê-lo de maneira inteligente, com habilidade política, o que significa usar as bases de poder efetivamente, organizando as alianças necessárias, assim o autor, observa que além da dependência de recursos, tais como: físicos (matérias-primas, equipamentos), monetários, políticos, informações, habilidades técnicas ou conhecimentos. Além disso, coloca como bases de poder, as prerrogativas legais expressam pelas leis e regulamentos vigentes, além do acesso privilegiado aos detentores das outras fontes de poder.

Mintzberg (1983) procura descrever a relação existente entre o sistema de poder interno da organização e as interferências do ambiente externo. Para tanto, ele define quem são os principais jogadores do jogo de poder organizacional, aqueles que interagem, barganhando entre si, a fim de obter parcelas de poder em relação à organização, formando a coalizão externa (CE) e a coalizão interna (CI). As coalizões se formam interna ou externamente a partir de arranjos de poder entre os influenciadores. Também define quais os meios ou sistemas de influência, usados para ganhar poder, e quais são as metas que resultam de seus esforços. Posteriormente, utiliza-se destes elementos para descrever as várias configurações do poder organizacional. Dessa forma, Mintzberg (1983) analisa como as necessidades e o poder dos atores individuais são traduzidos e ações organizacionais.

#### **2.4.1 Os sistemas de poder de Mintzberg**

Considerando-se a organização como uma coalizão de grupos de interesses, em que cada um possui suas próprias preferências e objetivos, Mintzberg (1983) procura explicar a operacionalização do sistema de poder na

coalizão interna, além de facilitar a compreensão de como esse poder é distribuído a partir da identificação de quatro sistemas de poder.

### **1) O sistema de autoridade**

De acordo com Mintzberg (1983), a autoridade é o poder revestido em cargo ou posição, aqui chamado de poder formal, também como uma forma de poder legítimo. Neste sistema, o poder origina-se do cargo/função/posição formal/legítima ocupada na hierarquia administrativa.

Assim, entende-se que é necessário, para que, a partir do presidente, se estabeleça uma cadeia de delegação, para assegurar que os outros influenciadores internos exerçam seus esforços de maneira cooperativa, considera-se ainda que o presidente deva atingir uma integração entre os objetivos pessoais empregados e os objetivos gerais da organização. Para exercer e manter sua autoridade, o *chief executive officer* - CEO desenha a superestrutura, estabelece o sistema de recompensas e utiliza dois sistemas formais de controle pessoal e de controle burocrático. O primeiro, tem-se como uma forma mais pessoal de controle do CEO e dos administradores para quem ele delega poder no nível intermediário, por meio do ato de dar ordens diretas, pelo estabelecimento de linhas mestras e/ou pela coação. O segundo tido como a forma burocrática, é desenhada pelos analistas da tecnoestrutura, privilegiando o sistema de autoridade, no qual se estabelece padrão impessoal para guiar o comportamento dos empregados em geral.

### **2) O sistema de ideologia**

Para Mintzberg (1983), este sistema é o conjunto de crenças e pressupostos, moldado por seus membros, que distingue de outras organizações. Para o autor, a característica chave desse sistema é o de unificar o poder. Assim, entende-se que uma ideologia liga o indivíduo à organização, dá vida e proporciona uma sinergia, senso de missão e integra o indivíduo e os objetivos organizacionais. Desta forma, além de se colocar como um ator na coalizão interna, nota-se que a ideologia se encontra virtualmente, em algum grau dentro das organizações.



Considera-se ainda que a ideologia também tem determinada influência na distribuição de poder na coalizão interna. Mintzberg (1983) afirma, que quando a ideologia é forte, os membros se identificam naturalmente com a organização e os objetivos tradicionalmente são perseguidos, sendo dessa maneira denominados de objetivos ideológicos. Assim, os membros subordinam seus interesses privados aos da organização. A primeira consequência disto é que outros meios para controlar o comportamento são desnecessários, como são os vários meios para conseguir poder pessoal. Desse modo, percebe-se que, quando o sistema de ideologia é forte, os sistemas de autoridade, de conhecimento especializado e de política tendem a ser fracos.

Verifica-se também nesse sistema é que uma forte ideologia possui um forte efeito no poder da coalizão interna. Desde que assumam as mesmas crenças, todos podem ser igualmente confiáveis na tomada de decisões. Assim observa-se que sobre uma forte ideologia, o poder na coalizão interna tende a tornar-se mais distribuído e igualitário, mesmo quando tal sistema impõe respeito, hierarquia e disciplina.

### **3) O sistema de conhecimento especializado**

Ao analisar o sistema de conhecimento especializado, Mintzberg (1983), diz que o trabalho em uma organização complexa não pode ser coordenado ou controlado por alguns dos caminhos dos sistemas anteriores. Entende-se que pelo fato de serem atividades complexas, significa que o trabalho não pode ser facilmente entendido e controlado por quem não está preparado para esse fim. Isto significa que o sistema de autoridade que os administradores detêm precisa ceder mais poder para os empregados profissionais, ou seja, um sistema de conhecimento especializado vem para tirar poder da autoridade formal. O poder, nesse caso, passa para aqueles indivíduos com habilidades e conhecimentos especiais e cruciais para a organização.

Neste sistema, a estrutura da organização é mais flexível, mais orgânica, menos burocrática, formando uma configuração que Mintzberg (1983) chama de

adhocracia. Nota-se que o sistema de conhecimento especializado, o poder reside menos no sistema formal dos administradores e mais na base de influência dos especialistas. Da mesma forma, o sistema de ideologia é fraco, já que o poder dos especialistas significa poder nas mãos de indivíduos ou de pequenos grupos. Assim, pela formação de todo o tipo de diferença de status na coalizão interna, o sistema de conhecimento especializado conflita fundamentalmente com o sistema de ideologia. Como resultado, o sistema de conhecimento especializado pode emergir como um sistema para si próprio, relativamente livre da autoridade ou ideologia.

#### **4) O sistema de política**

Diante dos sistemas descritos permite, normalmente, a existência de um certo grau de critério individual para os membros internos agirem, independentemente das influências de autoridade, ideologia aceita ou perícia certificada. O sistema de política normalmente é clandestino, vinculado a conflitos. Neste sistema os influenciadores internos buscam interromper os outros sistemas, de modo a realizar os fins que eles pessoalmente acreditam ser importantes. O sistema político surge por desistência, na fraqueza dos outros três sistemas de influência, com tendências desintegrativas e paroquiais, ostensivamente servindo às necessidades individuais, às custas das necessidades gerais.

Diante disso, Mintzberg (1983), divide o sistema de política em três partes, que buscam justificar a existência desse sistema, sendo a substituição do poder, legitimada pelo sistema de política, acesso às informações privilegiadas e a exploração de caminhos ilegítimos no sistema legítimo de influência.

Assim, verifica-se que, o comportamento organizacional é um jogo de poder na qual vários jogadores, chamados influenciadores, procuram controlar as decisões e ações da organização.

Mintzberg distingue os influenciadores externos e internos. Os influenciadores internos são os empregados de tempo integral; aquelas pessoas encarregadas de tomar decisão e agir permanentemente; a base regular. São eles

que determinam os resultados, que expressam as metas perseguidas pela organização. Os influenciadores externos não são empregados e usam suas bases para influenciar e tentar afetar o comportamento dos empregados. A coalizão externa é formada por influenciadores externos e a coalizão interna formada por influenciadores internos. De acordo com Mintzberg, quatro grupos de influenciadores externos constituem a coalizão externa de uma organização. Estes são os proprietários da organização, os associados que negociam com ela, as associações que representam seus empregados, e os vários públicos que estão em volta dela.

Os públicos são o último grupo de influenciadores externos é tecnicamente o de maior destaque para a organização. Eles não são donos, não trabalham nela, não fornecem para ela e não compram dela. Entretanto, eles sentem-se suficientemente afetados por suas ações e tentam influenciá-las.

Que direitos tem estes públicos na coalizão externa, não mantendo nenhuma relação de troca com a organização? Há vários pontos de vista a serem considerados. Uma linha clássica da teoria sociológica, citada por Mintzberg, vê a organização como um instrumento da sociedade, nas suas missões e metas primárias. Desta forma, a sociedade tem todo direito de se preocupar com o comportamento de cada uma de suas organizações.

No que se refere a essa questão, Mintzberg, diz que há pontos de vista que postulam ser legítima a influência destes públicos, pois as organizações são enormemente responsáveis pela sociedade ou pelos elementos afetados por suas ações. Outro ponto de vista rejeita a sua legitimidade e vê o tema como puro jogo de poder. Nesta última perspectiva, a organização deveria ser controlada por quem possa reunir mais poder.

Um segundo grupo de públicos são os governos, em suas mais variadas formas. Os governos têm especial poder sobre todas as organizações porque, primeiro, eles representam a última autoridade legítima da sociedade e, segundo, porque estabelecem as regras – as leis e regulamentos – dentro dos quais toda organização deve funcionar. O mais importante conjunto de regras é

representado pela concessão de alvará ou carta patente, por meio das quais as organizações são autorizadas a operar. Portanto, alguns governos controlam a legitimidade de cada organização formal.

O terceiro conjunto de públicos que a organização encara são os grupos de interesse especial. São grupos organizados, fora do governo, que procuram representar algum tipo de interesse especial na coalizão externa. Em alguns casos, grupos que já existem voltam suas atenções para novas organizações, como quando um grupo negro interessa-se pelas práticas de emprego de uma grande corporação. Esses grupos podem agir fora dos interesses privados, ou podem tomar para si exercer representação no que eles julgam de interesse público, especialmente quando acreditam que o governo está muito lento, conservador, ou não representativo.

## **2.5 O Modelo de Relações de Poder de Mintzberg**

No modelo proposto por Mintzberg (1983) para estudo do poder nas organizações, dois aspectos chamam atenção pela maneira diferente com que foram tratados em relação à literatura clássica existente sobre o tema. O primeiro aspecto se reporta ao conceito de poder dado pelo autor. A literatura deixa claro que conceituar poder não é fácil tarefa. Somando-se à própria complexidade do tema, outros termos tais como autoridade e influência costumam estar envolvidos em sua definição. Mintzberg (1983) preferiu abster-se de uma discussão maior de conceitos abstratos, definindo poder como sendo simplesmente a capacidade de afetar os resultados organizacionais.

O segundo aspecto é o fato de o autor não ter privilegiado nenhum dos dois níveis de análise, psicológico e sociológico, em que geralmente se divide o estudo do poder nas organizações. Essa distinção que há entre as duas correntes de pesquisa geralmente se reflete na ênfase dada pelos psicólogos organizacionais no entendimento do poder como fenômeno funcional, enquanto os sociólogos organizacionais o focalizam fenômeno estrutural. Trabalhando com perspectiva

mais abrangente. Mintzberg (1983) parece ter percebido que essa dualidade de enfoques com relação ao estudo do poder tenderia a se tornar cada vez menos saliente com o passar do tempo.

Neste trabalho será utilizado o modelo de poder de Mintzberg (1983), por tratar-se do poder organizacional.

### **2.5.1 Base do Modelo**

Mintzberg (1983) trata a estrutura e fluxo do poder dentro e em torno das organizações. O autor busca, primeiramente, compreender os elementos básicos do jogo chamado poder organizacional, especificamente quem são os seus jogadores ou influenciadores, quais são os meios ou sistemas de influência que eles usam para ganhar poder, e quais são os produtos que resultam dos seus esforços. A seguir, todos esses elementos são reunidos para descrever várias configurações básicas do poder organizacional e, finalmente, o autor tenta ver como se pode usar essas configurações para compreender melhor o comportamento das organizações.

### **2.5.2 O elenco de jogadores (ou influenciadores)**

Mintzberg (1983) distingue dois tipos de influenciadores que interferem na vida das organizações: os externos e os internos. Os indivíduos que não são empregados da organização, mas, que usam as suas bases de influência, para tentar afetar o comportamento dos empregados, são os influenciadores externos, que formam a coalizão externa. O autor identifica cinco grupos principais de influenciadores externos: proprietários, associados (fornecedores, clientes, sócios e competidores), as associações de empregados, os sindicatos e os vários públicos que cercam todos eles.

Os influenciadores internos são os empregados da organização que possuem voz ativa, ou seja, são pessoas encarregada de tomar decisão e executar ações em base regular ou permanente. Eles formam a coalizão interna. A partir do momento em que a organização é desenhada, ou seja, quando o

dirigente da organização delega competência para outros indivíduos, surge o problema do controle e, com ele emergem sistemas de influência que podem ser usados pelos vários participantes da coalizão interna. Mintzberg (1983) identifica quatro sistemas básicos de influência: sistema de autoridade, sistema de ideologia, sistema de especialistas e sistema político. A forma pela qual cada um desses sistemas é usado dentro da organização e no que resulta a mistura desses quatro sistemas é o que determina o tipo de coalizão interna da organização, um dos sistemas de influência pode emergir como o mais importante; entretanto os grupos raramente compartilham o poder de forma igualitária dentro da coalizão interna. Dependendo das circunstâncias, um grupo geralmente assume a posição de maior importância e, quando isso acontece, o sistema de influência favorecido por aquele grupo emerge como mais forte. Isso leva ao surgimento de cinco tipos de coalizões internas: coalizão interna personalizada; coalizão interna burocrática; coalizão interna ideológica; coalizão interna profissional e coalizão interna politizada. A coalizão interna personalizada está associada ao sistema de poder baseado na autoridade, a coalizão interna ideológica está associada ao sistema de poder baseado na ideologia, a coalizão interna profissional está associada ao sistema de poder baseado no conhecimento especializado e a coalizão interna politizada está associada ao sistema de poder baseado na política.

A coalizão externa pode exercer amplo poder com respeito à coalizão interna. Esse poder pode ser expresso em termos de três tipos básicos de coalizões externas, listadas em ordem decrescente de poder: coalizão externa dominadora, quando só um agente externo com influência (ou um grupo deles atuando em parceria entre si) tem todo o poder em torno da organização, se diz que a coalizão externa está dominada; coalizão externa dividida, quando o poder na coalizão externa se divide entre distintos agentes com influência, a organização recebe pressões em distintas direções; coalizão externa passiva, quando o número de agentes externos com influência aumenta, o poder de cada um deles vai se pulverizando até o ponto que a coalizão externa converte-se em passiva e o poder passa a estar na coalizão interna. O tipo de coalizão externa que existe em

torno da organização afeta, em consideráveis proporções, o tipo de coalizão interna que ela desenvolve. Uma coalizão externa dominadora tende a enfraquecer a coalizão interna. A coalizão externa dividida tende a politizar a coalizão interna, e uma coalizão externa passiva tende a fortalecer a coalizão interna, geralmente no nível do dirigente da organização; entretanto o autor faz a ressalva de que, seja qual for a coalizão externa, é mediante os esforços da coalizão interna que a organização obtém o sistema do poder organizacional.

O poder ocupa um espaço importante. O modelo de Mintzberg (1983), referente ao sistema de poder interno da organização, é descrito, assim como o relacionamento deste sistema com as interferências do ambiente externo. O modelo de Mintzberg (1983) descreve a organização através dos constituintes do ambiente externo e dos constituintes da organização. Entende que estes constituintes interagem, barganhando entre si, para obter parcelas de poder em relação à organização, formando a chamada coalizão externa (CE) e coalizão interna (CI).

Freeman (1983) citado por Borenstein (1996), propõe o conceito de "*stakeholder*" como o seguinte significado: qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais, ou que é afetado pelo alcance destes objetivos. Este conceito amplia o ambiente externo descrito pela CE de Mintzberg (1983), ao incluir também os interesses daqueles afetados, em um determinado instante, pelas ações organizacionais, e que podem, em razão disto, tornar-se atuantes sobre a organização.

Conforme Mintzberg (1983), os membros da CE são:

- a) Os proprietários.
- b) Os sindicatos e associações de empregados.
- c) Os associados, constituídos pelos fornecedores, aliados, competidores e clientes.
- d) Público em geral, como o governo (em seus vários níveis) grupos de interesse e pressão (organizações não-governamentais, associações civis, etc) imprensa, formadores de opinião, etc.

Os constituintes internos da organização, no seu interior a organização é constituída pela coalizão interna (CI), formada pelos empregados em tempo integral, tomando e efetivando decisões de forma permanente e regular (Mintzberg, 1983):

- a) Presidente ou executivo principal.
- b) Operadores, isto é, aqueles empregados que efetivamente produzem ou diretamente contribuem para os produtos ou serviços.
- c) Gerentes, a quem os operadores são subordinados e que constituem a linha hierárquica da organização.
- d) Membros da tecnoestrutura, responsáveis pelo projeto e operação de setores como o planejamento, financeiro, contabilidade.
- e) Pessoal de apoio, responsáveis pelas atividades-meio, como cópias,, café, limpeza, etc.

Considera-se ainda, no interior da organização, a ideologia, constituída das crenças e valores compartilhados pelos membros da CI.

O alcance dos objetivos organizacionais é realizado pela utilização de um sistema de poder interno (Mintzberg, 1983).

As configurações propostas por Mintzberg (1983) derivam-se das relações entre as coalizões internas (CI) e as coalizões externas (CE). O autor apresenta três hipóteses como sendo combinações naturais entre as duas coalizões e uma quarta hipótese descreve o que o autor acredita que aconteça quando ocorrem outras combinações entre as coalizões interna e externa, ou quando dois ou mais sistemas internos de influência coexistem em destaque.

- a) Uma CE dominada ajusta-se naturalmente com a CI burocrática.
- b) Uma CE dividida ajusta-se naturalmente com a CI politizada.
- c) Uma CI personalizada, ideológica, burocrática ou profissional ajusta-se naturalmente com a CE passiva.
- d) Outras combinações de coalizões, ou dos sistemas internos de influência, freqüentemente geram níveis moderados ou intensos de conflito. Uma



combinação natural de coalizões só ascende quando há um foco central de poder, caso contrário o conflito é natural.

As três hipóteses com combinações naturais entre as duas coalizões dão origem as seis configurações de poder organizacional, conforme quadro a seguir:

Figura 01 - Configurações possíveis pelas combinações entre as coalizões

<b>Coalizão Externa</b>	<b>Coalizão Interna</b>	<b>Configuração do Poder</b>
Dominada	Burocrática	O Instrumento
Passiva	Burocrática	O Sistema Fechado
Passiva	Personalizada	A autocracia
Passiva	Ideológica	A Missionária
Passiva	Profissional	A Meritocracia
Dividida	Politizada	A Arena Política

Fonte: Machado, 1999.

### 2.5.3 As Configurações de Poder

Mintzberg (1983) reúne e sintetiza os elementos do poder que existem dentro e em torno das organizações, combinando de várias maneiras os influenciadores das coalizões interna e externa, os meios do sistema de influência que eles usam, os tipos de coalizões interna e externa que eles formam e os objetivos do sistema que resulta. A essas combinações resultantes é dado o nome de configurações de poder. O autor identifica seis configurações de poder, que ele considera como tipos puros, que parecem melhor caracterizar os estados mais comuns de equilíbrio de poder encontrados nas organizações. Essas configurações foram assim denominadas: instrumento, sistema fechado, autocracia, missionária, Meritocracia e arena política.

a) **Configuração de Poder Instrumento:** A organização serve a um influenciado externo dominador ou a um grupo deles agindo em conjunto. Os

empregados são induzidos a contribuir com os seus esforços, tendo pouca oportunidade para atuar nos jogos do poder. Esse tipo de configuração tende a emergir, quando a organização vivência um poder externo, focalizado e organizado tipicamente em torno de uma dependência crítica ou de uma prerrogativa legal que emana de um influenciador externo com objetivos claros e operacionais.

b) **Configuração de Poder Sistema Fechado:** Ela se assemelha à configuração de instrumento, mas a diferença fundamental é que não enfrenta um poder focalizado dentro do seu ambiente, mas um conjunto de influenciadores externos dispersos e desorganizados (coalizão externa passiva). Essa configuração tende a aparecer em organizações que operam em ambientes simples e estáveis, com trabalhadores sem especialização e influenciadores externos dispersos. O sistema de poder dominante nesta configuração relaciona-se com a autoridade.

c) **Configuração de Poder Autocracia:** A autocracia também enfrenta uma coalizão externa passiva, mas desenvolve um tipo bem diferente de coalizão interna. Todo o poder está focalizado no dirigente da organização, que a controla pessoalmente. Essa forma rígida de controle significa uma ausência virtual de jogos políticos; os empregados ou expressam uma lealdade ao dirigente ou vão embora. A autocracia persegue e, se necessário, maximiza qualquer objetivo que o dirigente deseje. As autocracias tendem a ser: organizações pequenas e pouco visíveis; organizações novas ou antigas que sejam dirigidas por seus fundadores; organizações que operam em ambientes simples e dinâmicos, algumas vezes com líderes fortes ou enfrentando crises severas.

d) **Configuração de Poder Missionária:** A missionária é tão dominada por uma ideologia, que a sua coalizão externa também é passiva. A forte ideologia serve para amarrar a coalizão interna em torno dos seus objetivos ideológicos e permite, também, que os seus membros sejam confiáveis para tomar decisões, uma vez que todos eles compartilham as mesmas crenças e tradições. Dificilmente os jogos políticos se desenvolvem nessa configuração.

e) **Configuração de Poder Meritocrática:** A Meritocracia focaliza o seu poder sobre os seus especialistas, desenvolvendo uma coalizão interna profissional. A presença de diferentes tipos de especialistas geralmente propicia boa dose de atividade política. Dessa forma, a coalizão externa pode ser mais bem descrita como passiva, embora ela pareça estar dividida. Devido ao seu treinamento, os especialistas possuem muitas oportunidades para a rotatividade e, por isso, a sua lealdade à organização é um fator fraco. A condição chave que faz surgir a Meritocracia é a necessidade de a organização desempenhar um trabalho complexo, o qual requer alto nível de especialização na sua coalizão interna.

f) **Configuração de Poder Arena Política:** A arena política é caracterizada por conflito, tanto na coalizão externa, que é dividida, quanto na coalizão interna, que é politizada. Algumas arenas políticas são caracterizadas por um tipo de conflito mais moderado. Embora a arena política pareça uma disfunção – a harmonia permite melhor que as organizações atinjam as suas missões do que o conflito – ela não é, necessariamente, uma aberração. A arena política pode servir como estágio funcional e, na verdade, necessário na transição de uma configuração de poder para outra.

Os sistemas de poder e de objetivos dentro e em torno das organizações estariam em estado de equilíbrio dinâmico. As configurações de poder têm de ser vistas como instáveis. Cada uma permanece estável apenas sob certas condições, ou seja, quando essas condições as apóiam; elas se desestabilizam assim que essas condições se alteram.

#### **2.5.4 A transição entre Configurações**

Para Mintzberg (1983), o padrão de transição de configuração de poder, entre tipos de organizações, é considerado, como teoria de estágios de desenvolvimento, onde as organizações passam de um tipo para outro, através de uma série de estágios que vão ocorrendo à medida que elas crescem, se fortalecem e elaboram suas estruturas.

Especificamente, a maioria dos autores descreve toda ou partes de uma seqüência de três estágios que vai desde uma estrutura simples, passando para uma máquina burocrática e indo para uma forma divisionalizada. Nenhum autor discorda de que essa seqüência seja inevitável. Alguns proclamam que certas formas de organizações tendem a se estabelecer em determinados estágios e aí permanecem; outras quebram essa seqüência, pulando algum estágio ou revertendo a algum estágio anterior. De maneira geral, entretanto, os autores concordam que, em todos os estágios da teoria do desenvolvimento organizacional certos padrões são mais naturais que outros, ou seja, têm maior plausibilidade de ocorrer.

Mintzberg (1983) acredita que essa série de três estágios seria uma seqüência natural, mas incompleta. Ela seria consistente com o que a literatura fala sobre estrutura organizacional, mas ela incluiria muito pouco do que já se sabe sobre o poder nas organizações. Ela lida com o crescimento, mas não diz nada sobre o processo de extinção ou desaparecimento da organização. Essa seqüência apresenta um ciclo de vida que termina na maturidade, desconsiderando o envelhecimento e a morte da organização como se esses dois estágios não fizessem parte do seu ciclo de vida. Procurando cobrir essa lacuna, o autor faz uso das suas configurações de poder e propõe um modelo revisado de desenvolvimento organizacional, descrevendo um retrato mais completo dos ciclos de vida das organizações.

O modelo renovado dos estágios do desenvolvimento organizacional, proposto por Mintzberg (1983), sugere que as organizações nascem como autocracias. Aquelas que sobrevivem tendem a fazer uma transição ou para instrumento ou para missionária, o que seria equivalente ao estágio da adolescência ou de um rápido desenvolvimento, apesar de que algumas vão diretamente para o estágio de maturidade das configurações de sistema fechado ou de Meritocracia. As organizações do tipo instrumento e missionária que conseguem sobreviver geralmente se tornam sistemas fechados ou meritocracias. Todas essas transições, exceto de autocracia para missionária, freqüentemente

envolvem um estágio intermediário de arena política, na forma de confrontação e/ou alianças. Os sistemas fechados e as meritocracias tendem a perdurar por um considerável período de tempo, em parte por causa da capacidade de se renovarem através da forma de confrontação da arena política. Mas essas configurações tendem gradualmente a se politizarem, emergindo, eventualmente, um estágio de declínio organizacional sob a forma de arena política, a que o autor chama de organização politizada. Apesar de que uma total renovação da organização seja possível, mediante a regressão à forma de autocracia, para começar novo ciclo de vida, é muito mais provável que a organização politizada seja caminho sem retorno; em sua última conseqüência, pelo surgimento de uma completa arena política, leva à morte da organização.

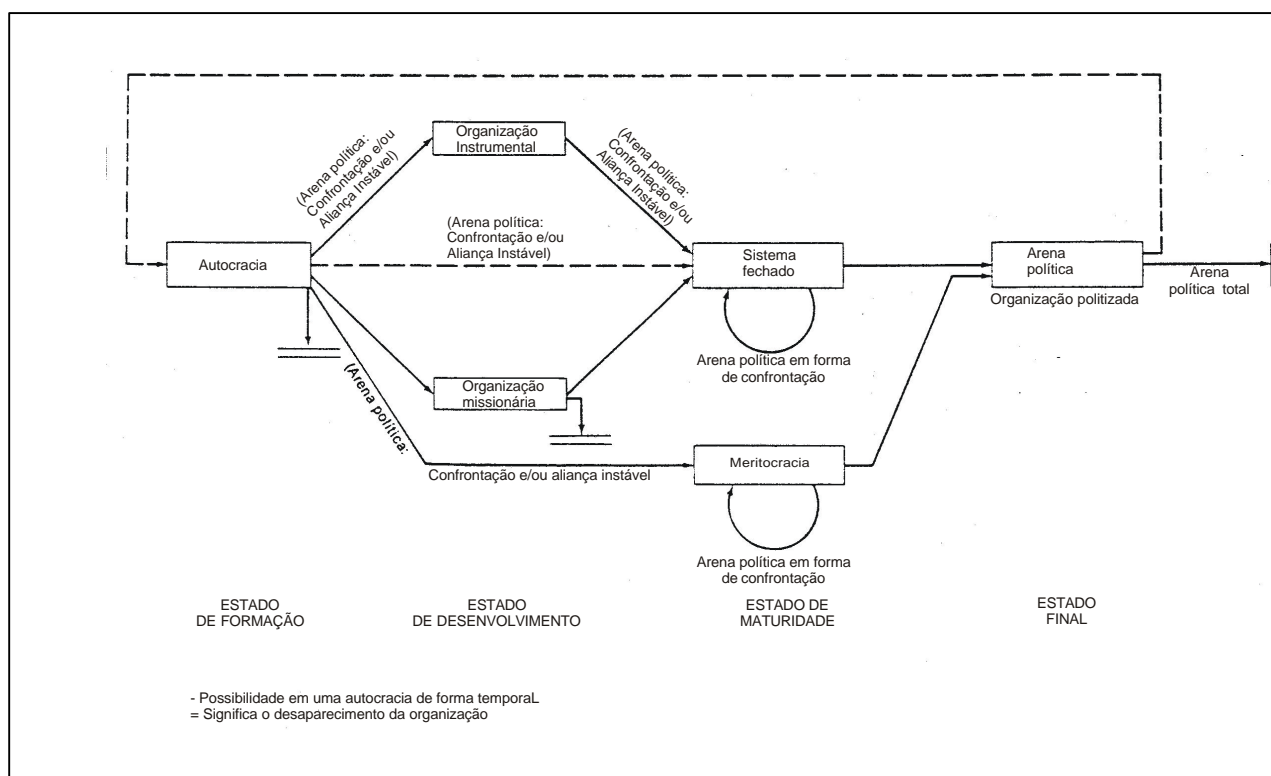


Figura 2 – Modelo revisado de desenvolvimento das organizações  
Adaptado de Mintzberg, Henry. O poder na organização. 1983

Mintzberg (1983), mostra estas transições entre tipos de organizações referidas como teoria de estágios de desenvolvimento. Essa teoria considera que

certas forças intrínsecas fazem com que as organizações passem naturalmente de um tipo para outro, através de uma série de estágios que vão ocorrendo à medida que elas crescem, se fortalecem e elaboram suas estruturas.

Estas configurações de poder, de acordo com Mintzberg (1983), são caracterizadas como um jogo particular de poder. O autor adverte que tais configurações são tipos puros, caricaturas ou simplificações da realidade. Raramente uma situação real de poder ocorre exatamente como aqui descrito. As configurações são descrições de tendências das pressões vividas nas organizações.

Assim, os sistemas de poder e de objetivos dentro e em torno de uma organização estariam em estado de equilíbrio dinâmico. As configurações de poder têm de ser vistas como instáveis. Cada uma permanece estável apenas sob certas condições, ou seja, quando essas condições as apóiam; elas se desestabilizam assim que essas condições se alteram.

## **2.6 A Sociedade, o Estado e Administração Pública**

A sociedade é a soma dos indivíduos que a integram. Transcende o indivíduo no sentido de que ele é dela um membro necessário. A sociedade não existe por si, tem existência que lhe conferem os seres humanos.

Como conceito, a sociedade é segundo "(Abreu, 1964, p.17), a "união moral e constante de várias pessoas que cooperam com suas forças para a consecução de um fim comum lícito", embora não lhe seja condição absoluta para sua existência.

É, no entanto, a sociedade uma necessidade condicional, um meio, um instrumento para o homem obter mais facilmente a parcela de bem que cada um deve tocar: bem que deve ser alcançado individualmente e simultaneamente. Há além do bem individual, o bem comum, que é o da própria coletividade.

Ramos (1981), por sua vez, caracteriza a sociedade contemporânea como uma sociedade cujo modelo social burocrático tornou-se tão fundamental, que é o próprio padrão dominante de racionalidade para a existência humana.

É certo que pouco a pouco o termo Estado foi substituindo o termo *civitas* que até então designava a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território e sendo submetido a um poder de comando. Através dessas modificações o termo Estado passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre seus respectivos habitantes (Bobbio, 1987).

Sendo a teoria uma construção humana para explicar fatos, considera-se verdadeira a teoria quando os fatos ou fenômenos que explica correspondam à realidade totalizada por ela. Nesse sentido, o que é real, o que é verdadeiro, o que corresponde aos fatos, é que o Estado é uma instituição natural necessária, (Abreu, 1964).

Ao Estado, como meio para o pleno desenvolvimento das faculdades individuais e sociais, correspondem funções, que na concepção de Jaguaribe (1989) o Estado tem como funções próprias: a) função regulatória, procura estabelecer e manter a ordem jurídica da sociedade; b) função extrativa, procura fixar e arrecadar tributos; c) função alocativa, procura alocar recursos; d) função gestora, procura gerir serviços e atividades públicas; e) função judiciária, procura dirimir conflitos judicialmente; f) função de segurança, procura manter a ordem e a segurança pública; g) função diplomática, procura administrar os interesses internacionais do País; e h) função de defesa, procura preservar a soberania e assegurar a defesa do País.

Já a interpretação de Bresser Pereira (1996) é baseada em princípios econômicos. Para ele historicamente o papel econômico do Estado está constantemente alterando-se, mas sempre é essencial. Além de garantir os direitos de propriedade dos contratos, além de cobrir as falhas do mercado, o Estado tem um papel na promoção do desenvolvimento econômico por meio de uma política econômica que assegure a estabilidade de preços e da balança de

pagamento, e também através de uma política comercial e industrial que dê condições de competitividade à economia nacional no plano internacional. Para o autor o Estado deve, principalmente, garantir a igualdade de oportunidade e uma razoável distribuição de renda.

A ciência da administração que é um todo maior possui várias ramificações. A administração pública é uma dessas ramificações. Mesmo que a administração de empresas e administração pública compartilham de certos conceitos, a administração pública possui suas especificidades. Ninguém pode dizer quando e onde começou a administração pública. Suas origens, contudo remontam um passado bastante distante porque há 4.000 anos a idéia de um governo executor já estava estabelecido (Abreu, 1987). Para muitos autores governo e administração não são invenções novas. São coisas tão antigas quanto a própria história dos homens, reunidos em grupos e trabalhando juntos. A partir de 1940 começou-se a desenvolver estudos mais sistemáticos sobre a administração pública e com o fim da segunda guerra mundial e seu rescaldo, houve maior preocupação quanto aos problemas de administração pública em todas as partes do mundo.

## **2.7 A origem e surgimento das cidades**

Considera-se a cidade como um fato histórico e, acima de tudo, social. O surgimento da cidade como fato social apareceu muito recentemente na história, numa coincidência com o final da pré-história. Conforme relata Ferrari (1979) em sua obra Planejamento Municipal Integrado, a história da civilização começou com o alvorecer da cidade (do latim civitate), aproximadamente há 6.000 anos.

O período da pré-história não conheceu cidade, mas aldeias rurais ou protocidades que eram itinerantes, ou seja, mudavam sempre de lugar quando da saturação ou exaustão da terra.

A cada dia que passa cresce a necessidade e a preocupação em conhecer por completo os meandros da administração pública, revelar sua



dinâmica e levantar seus problemas, esbarra no estágio inicial e fragmentário de seus estudos e coloca a urgente necessidade de seu aprofundamento. A administração pública, não é na sua essência diferente da administração da empresa privada, porém, da mesma forma que a empresa privada a busca o equilíbrio no negócio hoje e o planejamento futuro, assim também deve ser o setor público.

Na empresa privada, o administrador tipo estrela solitária, está desaparecendo aos poucos, via administração participativa, ou desaparece junto com a empresa, ou seja, o espaço para este tipo de administrador está sendo reduzido a cada dia. No setor público, alguns municípios adotaram com sucesso o modelo de administração participativa, a exemplo daqueles, que para a discussão do Plano Diretor convoca todos os setores produtivos e representantes de diferentes segmentos da sociedade.

Ao abordar-se sobre administração pública municipal, necessário se faz, destacar os aspectos históricos dos surgimentos das cidades, o desenvolvimento através dos tempos, e como sua evolução e estrutura sofreram as influências do meio físico, do desenvolvimento das ciências e tecnologia, e, finalmente das forma econômicas da produção.

Por outro lado, os estudiosos de história dos fatos urbanos muito têm contribuído para o desenvolvimento do urbanismo. Através dos tempos, vemos os equipamentos, as ruas e praças mostrando toda uma cidade em seu traçado que de algum modo, demonstra uma maior ou uma menor vitalidade, ou complexidade, apresentando alterações múltiplas que forçam inúmeras mudanças do ser humano. Hoje vemos as praças de mercado, que usualmente têm uma função comercial, assumirem uma função política ou praças de reunião.

Neste contexto ruas tornam-se passeios para pedestres e passeios transformam-se em pista de rolamento, oficina a céu aberto ou parque de exposições. Por esse lado, entende-se que o valor dos fatos urbanos está ligado à sua forma, e não propriamente em sua função que é transitória. Os problemas urbanos segundo Ferrari (1979) e seus aspectos sociais, econômicos territoriais e

administrativos, afetam crescentemente a vida dos seres humanos, decorrendo daí a importância do seu estudo não só para engenheiros e arquitetos, mas também, para sociólogos, economistas, agrimensores geógrafos e outros profissionais.

Ao avançar dos tempos, os estudos sobre as cidades evidenciam meios de distinguir os fatores negativos, anômalos, vitais e essencialmente importantes.

Desta forma é fundamental, uma melhor compreensão do processo de urbanização, buscar saber de que maneira o meio físico e o avanço da tecnologia e das diferentes formas de produção, onde os reflexos são mais acentuados e o processo histórico de uma contraposição dialética das classes sociais, afetam o processo de urbanização.

## **2.8 O Estado e Ação de Governar**

Governar ou conduzir algo é muito complexo, que não pode ser reduzido inteiramente a uma teoria. Para governar requer-se cada vez mais um certo domínio teórico sobre os sistemas sociais.

Para Matus (1997, p.58) "o condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as suas circunstâncias (seu plano de governo), superando seus obstáculos, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força, o condutor deve demonstrar capacidade de governo".

Ainda segundo o autor governar, exige a constante articulação de três variáveis como: a) projeto de governo; b) capacidade de governo; e c) governabilidade do sistema. Estas três variáveis constituem um sistema em que cada uma depende das outras.

Assim o estado como sendo uma forma de organização social, ninguém duvida de que a ação social e reguladora do Estado é fundamental para a proteção dos indivíduos e do meio ambiente. O que se precisa é extirpar os evidentes excessos que caracterizam no particular a nova Constituição do Brasil.

A distribuição eficiente dos recursos decorre da equivalência entre a sua produtividade marginal e o seu custo. Além disso, numa solução eficiente é impossível melhorar o bem-estar de um indivíduo (consumidor) sem penalizar o de outro; neste caso, o preço dos produtos é igual aos seus custos (marginais) de produção.

Para Longo (1990, p.15) “em geral, as falhas do mercado classificam-se em alocativas (preços relativos), distributivas (dotação de recursos e produtos) e de estabilização (capacidade ociosa). Esta classificação é muito abrangente para o Estado minimalista, pois não caberia a ele ocupar-se com a distribuição de renda e o nível de atividade. Também perde sentido no maximalista, em que por definição o que, como e para quem produzir seria de competência exclusiva do estado. É função do Estado, portanto, corrigir essas distorções, com instrumentos de natureza normativa. De fato, a intervenção do Estado na economia se dá através das leis e mais concretamente pelo orçamento e a regulação”.

O orçamento sob planejamento central em países socialista, o orçamento cumpre a finalidade básica de registrar todas as entradas e saídas das contas do governo sem, entretanto, servir de guia para a avaliação e projeção de políticas fiscal e monetária. Como o setor privado nesses países é pequeno ou não existe (formalmente), faz pouco sentido examinar déficit fiscais e alternativas para o seu financiamento. Com os orçamentos equilibrados a priori, esses governos encaminham anualmente ao Congresso um demonstrativo de origem de aplicação de recursos que define, dessa forma, quanto produzir de cada bem privado ou público, a que preço e, implicitamente, a distribuição da renda da sociedade. É claro que neste caso a peça orçamentária é um indicador vital dos objetivos econômicos e sociais do governo, mas dada a sua rigidez e abrangência é de pouco interesse como instrumento de política econômica anticíclica. (Longo, 1990)

Desde os primórdios, do ponto de vista conceitual, o processo orçamentário foi cercado de regras cuja finalidade é aumentar sua confiabilidade, sendo seus princípios mais importantes os de unidade, universalidade e anualidade. O

orçamento deve ser uno, isto é, de acordo com esse princípio cada esfera de governo teria apenas um orçamento.

De acordo com o princípio da universalidade, o orçamento uno deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

### **2.8.1 O Papel do Estado na Condução da Economia**

A avaliação do papel do Estado passa por aspectos políticos, econômicos e, principalmente, pela atividade destinada a resgatar o sentido do trabalho e da vida, refletindo o grau de cooperação e solidariedade alcançado pelos membros da sociedade. Nesse sentido, muito mais do que números abstratos, os cuidados com que o coletivo se dedica à redução das desigualdades e da promoção de um padrão de vida digno e capaz de criar as condições para o pleno desenvolvimento do ser humano, se constituem no indicador maior do progresso humano rumo à sociedade sustentável.

Para Scaff (1990), os elementos básicos que definem o Estado são: a) o aparecimento de unidades políticas persistentes no tempo geograficamente estáveis; b) o desenvolvimento de instituições permanentes e impessoais; c) o consenso dos membros de uma sociedade em relação ao exercício da autoridade, entendida esta como decorrente do exercício do poder estar consoante com as aspirações culturais do grupo; d) o deslocamento da lealdade da família e da organização religiosa para esta autoridade.

E na visão de Filellini (1994), define o Estado como forma de organização social que se caracteriza pela legitimidade e monopólio do uso da força na sociedade, constituindo o chamado contrato social, pelo qual a sociedade civil aceita o uso da coerção, pelo Estado, na consecução dos objetivos comuns.

De acordo com Marx citado por Gruppi (1980), o conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual levanta-se uma superestrutura jurídica e política, à qual correspondem formas determinadas da consciência social “. Dessa análise conclui-se que o

Estado é a instituição mais importante da vida social e a que determina com mais força o destino de seus cidadãos, pois de posse da delegação de competência que recebe para agir em nome da sociedade, visando a construção comuns que vão determinar seus padrões de vida, age, com o uso do poder de coerção legítimo que lhe é conferido, em todas as esferas da sociedade, e principalmente sobre a esfera econômica, que em função de suas características de produtora e distribuidora de produtos e riquezas que permitem a sobrevivência das comunidades, seu crescimento e desenvolvimento sócio-econômico, consiste no próprio núcleo de toda a organização social. É pois, em grande parte, da ação do Estado, que se desenha o perfil de uma sociedade.

Consolida-se, portanto, no século XVIII, a partir das revoluções burguesas, e mais especificamente, com a Revolução Francesa, o papel do Estado soberano que, em nome do povo, busca atender os anseios coletivos, razão primeira e definitiva para a constituição da vida em sociedade e de sua organização.

Esse momento está profundamente ligado ao advento pleno do modo de produção capitalista, que, em sua ação transformadora, leva o Estado a assumir posições diante da sociedade e sua expressão nuclear, a economia forma como são produzidas as mercadorias e se definem as relações entre os homens de acordo com seus interesses dominantes. Essas posições podem ser sintetizadas em dois pólos que persistem até os nossos dias como o cerne da discussão sobre o papel do Estado: o Estado não intervencionista e o Estado intervencionista.

Compreende-se como Estado não intervencionista aquele que não intervém na economia, deixando ao livre sabor das forças de mercado as decisões sobre a alocação de recursos, o velho jogo da oferta e da demanda (*laissez-faire*). O Estado não intervencionista, também chamado de Estado liberal, caberiam funções, ditas clássicas, de manutenção da ordem, da segurança, da distribuição de justiça e da paz externa.

O Estado intervencionista, para proteger suas economias, retraindo a concorrência e alargando mercados, o Estado do final do século XIX assume funções primordiais na economia. Internamente, os Estados vão se defrontando

com sucessivas crises, que caracterizam o capitalismo e que têm início a partir de 1840, o Estado vai ainda que sem estabelecer formalmente políticas intervencionistas, gradualmente avançando a regulação da economia com vistas a criar melhores condições para seu funcionamento ou criando barreiras que impeçam o avanço de outras nações sobre seus setores produtivos.

A Grande Depressão Americana, a maior de todas as crises capitalistas, colabora na reflexão acerca do Estado liberal, não intervencionista. Apoiados pela teoria econômica neoclássica, hegemônica, os governantes acreditam que a economia possui mecanismos de auto-regulação contra crises e que as leis de mercado são suficientes para organizar a alocação de recursos e a formação de preços. John Maynard Keynes (1883/1946), economista inglês, revê a abordagem neoclássica e, sem se afastar do capitalismo, propõe uma nova leitura das economias ocidentais, privilegiando a intervenção do Estado no estabelecimento de normas para o melhor funcionamento da economia, aí incluídas, as crises. A partir de sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, e da produção subsequente de um número de economistas que adotaram as postulações keynesianas, o mundo capitalista não foi mais o mesmo. Os governos passam a dirigir as economias com o fim precípuo de não permitir que variações negativas da demanda agregada, base do dinamismo econômico, de acordo com Keynes, pudessem afetar a atividade econômica, produzindo crises recessivas, ou no dizer de Felillini (1994, p.15), "assinalando a importância da atividade governamental na compensação dos eventuais declínios do consumo e investimentos privados, que acompanham e explicam o período recessivo".

A partir de então, o mundo capitalista conheceu uma nova fase denominada de "capitalismo de estado" para identificar a ação do Estado sobre as economias. Esta ação se desenvolve a partir de três áreas de atuação governamental, teoricamente consolidadas em 1959, pelo economista de linha keynesiana Richard Abel Musgrave, Professor da Universidade de Harvard com as modernas funções do Estado, em contraposição às funções clássicas: a) função alocativa (alocação de recursos produtivos quando a ação do mercado for insuficiente; b) função

distributiva (criação de mecanismos que permitam a melhor distribuição da renda entre pessoas, região e setores de produção); c) função estabilizadora (utilização de controles sobre a demanda agregada visando evitar as crises inflacionárias ou recessivas). Riani (1994)

É a esse movimento de produção e de circulação de mercadorias em blocos, impondo uma ruptura com a economia internacional tradicional, aliada à rápida movimentação de capitais financeiros em escala mundial, denominando a economia do final do século, que se denomina de globalização.

O estágio de desenvolvimento das forças produtivas aponta para a iniciativa privada como produtora de bens e serviços mais eficiente que o setor público, pelas simples razão de que a busca do lucro, em situação de extrema competição, exige o máximo de eficiência e eficácia. Entretanto a sociedade pode e deve prescindir do Estado enquanto produtor direto, seu papel como regulamentador e coordenador das questões econômicas, sociais e políticas é fundamental e mesmo, imprescindível. Cabe, portanto encontrar o caminho para o novo Estado, "o Estado redesenhado, de acordo com as necessidades atuais de desenvolvimento econômico e de liberdade e de justiça social". Serra (1995, p.3)

Assim se a ação pública é evidente na coordenação da economia, justifica-se plenamente, o papel do Estado como coordenador do desenvolvimento sócio-econômico, considerado o significado de desenvolvimento com que trabalha e que passa pela visão de que o progresso de uma sociedade só pode ser realmente medido se, ao lado dos números referentes ao comportamento da economia, forem considerados os indicadores de qualidade de vida, sustentadores do verdadeiro desenvolvimento. O elemento econômico nada mais deve ser do que o vetor e do pleno crescimento individual, frutos da vontade política coletiva e da consciência de que não se constrói uma nação sobre uma base de desigualdades e exclusões sociais.

Assim, criar as bases de uma sociedade melhor, provida de valores éticos voltados para a solidariedade e para a justiça é, e sempre será, sem dúvida, o papel mais nobre do Estado.

### **2.8.2 A Natureza e o Significado da Administração Pública**

Falar de gestão pública, ou de gestão da coisa pública, pressupõe ter-se “presente todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade” (Rocha 1995, p.2). Assim se traduz, de forma lapidar, a sua razão de ser que, no entanto, e apesar do seu caráter perene e indiscutível, não determina o atingir dessa satisfação de qualquer forma e a qualquer preço. Bem pelo contrário, e numa conciliação nada fácil, tornou-se já imperativo consensual ter uma gestão pública que: funcione melhor e gaste menos; “se reveja no modo como deveria funcionar e não como deveria fazer”.

Cada vez mais não basta a eficiência. Impõe-se alcançar a eficácia, associando-lhe, uma qualidade acrescida. Adere-se, assim, por completo, aos quatros princípios fundamentais para uma boa Gestão Pública: a) A boa gestão elimina os entraves burocráticos substituindo sistemas em que as pessoas são responsáveis pelo cumprimento de regras por sistemas em que é dada prioridade à obtenção de resultados; b) A boa gestão aposta na satisfação do cliente e, por isso e para isso, cria e amplia mecanismos de conhecimento permanente e rigoroso da sua opinião e vontade; c) A eficácia só pode ser obtida eliminando a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão diretamente em contato com os problemas tenham cada vez mais iniciativas e capacidade de decisão; e d) A boa gestão exige permanentemente reinvenção de métodos, para poupar recursos e melhorar o serviço prestado, recorrendo para isso à reengenharia de sistemas e à avaliação rigorosa dos respectivos resultados. Rocha (1995, p.5)

Segundo o mesmo autor impõe-se à gestão pública, no seu indispensável e inevitável processo de mudança, a substituição de um modelo administrativo por um modelo gestor, a substituição de uma gestão preocupada com a legislação, com a aplicação de normas formais e com a rotina administrativa por uma forma de gestão dirigida para a realização de objetivos. Impõe-se uma administração pública orientada para a gestão, pensando nos clientes. Aceita-se, por inteiro, que a gestão pública terá que se situar crescentemente (ainda que de



forma gradativa) num ambiente impregnado pelos princípios do “*management*”, relevando para tal, de entre outras, as seguintes premissas:

a) A gestão na administração pública e no setor privado, embora de natureza distinta, tem aspectos comuns, devendo promover a satisfação do utente (encarado como cliente), dar poder de decisão aos trabalhadores diretamente intervenientes e estimular a excelência e a qualidade.

b) A gestão dos serviços públicos tem que ter uma clara percepção da missão a cumprir, recorrer mais a incentivos e menos a imposição de regulamentos, adotar a idéia de quem trabalha bem quem consegue obter bons resultados (e não quem se limita a dar estrito cumprimento a regras de procedimento), medir os resultados em função do grau de satisfação do cliente e refletir devidamente as prioridades orçamentais.

c) Os serviços públicos devem funcionar, o mais possível, em situação de concorrência, interna e externa. Cresce dia a dia o número de países que, em quase todos os continentes do globo, recorrem a diferentes vias para melhorar a sua gestão pública. Impõe-se, por um lado, o contexto económico, a requerer contenção de despesas e, por outro, a sociedade, cada vez mais exigente, a reclamar melhores serviços e prestações. As vias para o efeito possível, e em muitos casos já adotadas, ainda que de forma desigual, são já bem conhecidas no seu elenco: a) desintervir; e b) proceder à revisão da cultura e do modo de agir da administração pública.

A administração é a coordenação de esforços humanos, ou seja, a consecução de objetivos pelo uso dos esforços. Dessa forma, o processo de administração pode ser visto como o esforço administrativo global em dado empreendimento, envolvendo a tomada de decisões, a aplicação de determinadas técnicas e de certos procedimentos e a motivação dos indivíduos ou grupo no sentido da consecução de objetivos específicos Welsch (1983), considera o planeamento como um dos enfoques mais importantes para facilitar a execução eficaz do processo da administração.

"A administração pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade; daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face dos novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica".(Teixeira e Santana, 1994, p. 7)

Administração pública é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas. É percebida como a parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivos, legislativo e judiciário. Desempenha um papel de implementador e alterador de programas públicos. É a parte mais manifesta do governo em ação. (Amato, 1971)

Sociedade definiu-se como um grupo de pessoas que vivem e trabalham juntas, durante um período de tempo suficientemente longo para se organizarem e para se considerarem como formadores de uma unidade social, com limites bem definidos. (Linton, 1992)

A esfera pública é o lugar do político, o lugar onde o homem é capaz de fazer política, pois fazer política implica em agir, discutir, formular projetos. Sua existência cria a consciência da necessidade da ação política, que é tanto a condição necessária para ultrapassar-se a situação de provação, quanto à possibilidade de busca a algo em comum, na expectativa de que possam construir alguma coisa que os ultrapasse no tempo (Arendt, 1979). Dentro da esfera pública encontra-se o Estado, que se serve de um aparato chamado administração pública para sustentar e ordenar suas funções.

A administração pública, no uso comum, é uma expressão genérica que indica um conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento de políticas públicas. É percebida como parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. Desempenha um papel de implementador e alternador de programas públicos, assunto de extrema importância.

"No Brasil o sistema de administração pública é reflexo de um passado cujas origens remontam a Portugal, ao Brasil colonial e Imperial, à Primeira República, a Revolução de 30, ao Estado Novo, aos governos anteriores e posteriores ao golpe de 64 até os dias de hoje".(Teixeira, 1994, p.9)

A partir de 1930, a administração pública brasileira é associada a um modelo de industrialização fortemente induzido pelo Estado, centrou-se nas questões de integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transportes e outros elementos de infra-estrutura básica, instituições e mecanismos de administração voltada ao fortalecimento do mercado interno e a constituição de forte aparelho central de governo. "Com base nesse modelo, desencadeou-se o processo de substituição de importações no qual o Estado brasileiro foi se tornando o principal investidor na economia, assumindo o papel de um Estado empresário".(Silva, 1990, p.11)

Nos anos 50/60 foram modernizados certos setores da administração governamental, particularmente aqueles ligados à agência estatais de desenvolvimento, que passavam a coexistir com a administração tradicional, também chamada de administração direta, que envolvia as funções do Estado produtor, na chamada administração indireta. Estabeleceram-se, assim, grandes disparidades organizacionais, de formas de atuação e estruturação entre as diversas regiões e setores. (Silva, 1990)

Nos anos 70, marcados pelo fortalecimento da estrutura estatal autoritária que se instalara a partir de 1964, registrou-se um novo avanço no papel do Estado como principal investidor na economia, expandindo-se e diversificando-se enormemente a máquina estatal, ao mesmo tempo em que cresciam as já referidas disparidades organizacionais, dentro da própria administração governamental. (Castor e França, 1987)

Para Nogueira (1995, p.78), "a administração pública brasileira tem um caráter extremamente burocrático".O mundo burocrático é, pôr excelência, o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas

entre os sistemas e a política, entre a razão operacional e normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

Teixeira e Santana (1994, p.29) "compreendem que as mudanças ocorridas na década de 80, com a abertura política e o surgimento de novas forças sociais, são significativas para entender-se a falência do modelo de administração pública brasileira."

Para Figueiredo e Lamounier (1996, p. 209), "os governos militares (1964 – 1985), onde o controle central dos recursos financeiros e o veto a diversificações das iniciativas políticas tornaram evidentes estéréis as especulações sobre o papel dos municípios, e em grande parte da própria federação". A exigência legal de planos diretores municipais tinha como objetivo estimular a racionalidade gerencial e a adoção de diagnósticos de longo prazo. O regime democrático, e com ele a crescente confiança na descentralização, e o estímulo à participação são ingredientes fundamentais na revolução municipal que começa a configurar-se no Brasil.

O momento intelectual é o da discussão sobre a redefinição do papel do Estado. Os contextos sociais, político e econômico de crise do Estado apontam para as reformas de fôlego, o que implica, sobremaneira, em alteração de estruturas organizacionais.

No entendimento de (Abrucio, 1997, p.12-13):

"Fortalece-se cada vez mais a idéia de que o modelo tradicional de gestão pública é ineficiente e que o modelo de gestão do setor privado é o ideal, favorecendo o surgimento de novas alternativas. O padrão burocrático de organização do Estado é colocado em xeque, com a emergência de um novo modelo, denominado pós-burocrático, que contribuiria ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada, à época, muito mais como um corpo técnico neutro a serviço do cidadão".

### **2.8.3 Síntese da Evolução do Estado Brasileiro**

Um primeiro modelo de Administração Pública, colocado em prática no Brasil partiu de D. Pedro I, esta contemplado na Constituição outorgada em 1824.

A Administração Pública permaneceu com sua estrutura praticamente intocada, mesmo depois da promulgação da Constituinte de 1824, outorgada por D. Pedro I. Havia então apenas cinco ministérios: do Império e dos Estrangeiros, da Justiça, da Fazenda, da Guerra e da Marinha. A estrutura Administrativa permanecia como anteriormente, as decisões eram centralizadas, como já era antes da Independência; a admissão e exoneração de ministros davam-se ao bel-prazer do imperador.

Em 1847, com a implementação do parlamentarismo, já sob a regência de D. Pedro II, foi criado o governo de gabinete. Os ministérios continuaram os mesmos, e pouca coisa mudou na estrutura de poder do Governo, visto que o monarca poderia a qualquer momento dissolver o gabinete ou o parlamento. Apenas em 1861 foi incluído mais um ministério, o da Agricultura.

A proclamação da República, em 1889, não alterou praticamente em nada a estrutura vigente na época do Império. Em 1891, pela lei n. 23, o Governo trocou as denominações apenas de alguns órgãos, mantendo a mesma estrutura organizacional centralizadora da época do Império.

Embora se tenha assistido a algumas inovações neste período, com a criação do Tribunal de Contas e de novos instrumentos legais, como o Código Civil, a República Velha não trouxe mudanças substanciais para a Administração.

#### **2.8.4 Os Desafios e a Flexibilidade da Administração Pública Brasileira**

A sociedade brasileira tem fortalecido a consciência e ampliado suas críticas a respeito da “má administração pública vigente”, no entanto não existe consenso quanto a necessidade de mudanças na gestão da coisa pública, uma vez que não há unanimidade na escolha de processos e meios para promover as transformações almejadas pela sociedade.

De acordo com Teixeira e Santana (1994) um primeiro grande problema a ser enfrentado na direção das transformações desejadas é a ausência de estudos e modelos satisfatórios sobre o aparelho de Estado, o que mantém, e até fortalece

numerosos preconceitos acerca de um pretendo desenvolvimento do setor público. Introduzir mudanças na administração pública, propor novas diretrizes e mecanismos de gestão representam, sempre ir de encontro a interesses estabelecidos, ultrapassados pelas novas exigências da sociedade e adequar-se a novos anseios e procedimentos, interferindo na necessidade da apropriação de uma visão estratégica na administração pública.

Mas, afinal, o que são e em que se traduzem as flexibilidades na gestão públicas? Em primeiro lugar, e como já descrito, as flexibilidades constituem uma forma de alterar a cultura e o modo de agir da administração pública, quer pelo aperfeiçoamento das soluções existentes, quer pela introdução de inovações qualitativas.

Constituem-se por envolver um estilo de relações mais contratual, mais participativo e mais discricionário. Estilo de relações que assenta numa cultura orientada por estímulos e fatores de auto-regulação existentes em qualquer organização. Estilo de gestão que constitui a única forma de ajustamento às mudanças e transformações. Estilo de gestão cuja ênfase se coloca mais na realização dos objetivos fixados que no respeito pelos procedimentos administrativos.

Não se trata de cada um fazer o que quer. Trata-se, sim, de o gestor, definido o que seja o seu quadro de responsabilidades e os resultados a alcançar, ter na sua mão, enfrentando riscos, a margem de manobra suficiente para pilotar a organização, no desenvolvimento das quatro funções básicas, todas elas interligadas e constituindo um processo:

- Planejar (definir estratégias, objetivos e metas).
- Organizar (distribuir e integrar recursos).
- Motivar (satisfazer as necessidades dos agentes e clientes).
- Controlar (medir e avaliar os resultados).

Para melhorar a eficácia das instituições do setor público são já muitos os países, com realce, pela sua proximidade, que têm em curso reformas no sentido de transformar os seus quadros dirigentes em verdadeiros gestores.

O essencial das reformas aponta para o abandono dos métodos tradicionais baseados na estrita observância das normas e mecanismos também tradicionais de controle em benefício da maximização dos resultados.

No pensamento de Rocha (1995) não está em causa, como também já se disse, afastar princípios que são a garantia dos valores essenciais do setor público. Bem longe disso, reconhece-se que os métodos e regras tradicionais podem ser alterados ou, no mínimo, aligeirados, sem que daí decorram consequências negativas em matéria de controle. Assim se concede maior autonomia aos gestores, o que lhes permite fazer melhor, de forma diferente, com menos dinheiro e pessoal.

As experiências que nesta matéria se conhecem, designadamente nos países nórdicos, na Holanda, no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia, mostram que os gestores aceitaram o desafio e ganharam gosto pelas novas responsabilidades.

Estas reformas assentam no princípio de que os gestores são os seus melhores agentes, merecendo, por isso, particular interesse a formação, a motivação, a capacidade de adaptação e o empenho, fatores tidos como essenciais para a mudança do estado de espírito necessário a uma nova forma de gestão do setor público.

Não se estranhará, por isso, como um ponto muito salientado em matéria de flexibilidades, e a mostrar que a eficácia individual se encontra no primeiro nível de preocupações, algumas experiências já ensaiadas em matéria de remuneração ligada à “performance” e, até, de contratos personalizados.

Há cerca de três anos, ao abordar o conceito de gestão na modernização da administração pública, Souza Franco citado por Rocha (1995, p.8) produziu as duas seguintes afirmações:

[...] o administrador (público) não pode fazer nada senão com base na lei, enquanto o gestor (privado) pode fazer tudo o que a lei não proíbe. [...] procuro apontar características estruturais do sistema, características que revelam que a Administração Pública é um mundo de obediência enquanto a empresa é um mundo de iniciativa: que a Administração Pública é um mundo de pré-determinação, em que se tendem a aplicar regras pré-estabelecidas, e que, quando não há regras, primeiro se define a regra e depois se busca a solução; enquanto a empresa tende a ser um mundo de criatividade, onde se tenta

responder aos problemas, recorrendo aos princípios e aos meios que sejam os mais adequados a isso, mas de formas livres, ágeis, novas. Enquanto não refletirmos sobre esta polarização, penso que falarmos de gestão pública pode ser causa de muitos mitos e frustrações no mundo da Administração Pública (central, regional e local).

Ainda para Rocha (1995), acompanhamo-lo, sobretudo, na necessidade de reflexão que se impõe sobre o tema e na proposta que, mais adiante, preconiza: a administração pode adotar critérios e criar zonas de excelência que, seletivamente, melhorem a sua qualidade, inspirando-se então nos padrões empresariais; não terá verdadeira gestão empresarial ou privada; mas poderá ser administração gestonária.

Assim sendo, estar-se, seguramente, de acordo num ponto: não poderá haver administração gestonária sem as indispensáveis e adequadas flexibilidades de gestão.

Ante o cenário descrito no diagnóstico da situação faz-se necessário à visão de que pensar em flexibilidades importa aceitar que, na administração pública, a gestão do património constituído pelos edifícios e a reforma do setor público são um processo dinâmico mais que uma finalidade, pelo que a estratégia a seguir deve ser coerente, de longo prazo e rejeitar avanços por impulsos. Em causa está, o fundamental, e como não será por demais repetir, mudar a cultura administrativa tradicional.

As flexibilidades de gestão constituem um dos capítulos que preenchem o elenco mais vasto das ações de reforma e modernização e, como já descrito, a sua introdução na gestão pública insere-se em via dupla: a do aperfeiçoamento das formas existentes e a das inovações qualitativas.

Pela sua própria natureza, a via de aperfeiçoamento utiliza um itinerário já existente, que vai sendo beneficiado nos seus pontos fracos, sempre que se revele necessário e seja possível, com a introdução de flexibilidades. Aproveita o que existe, introduzindo-lhe, na extensão e cadência devidas, as indispensáveis melhorias.

Assim sendo, as estratégias terão de ser diferentes. Quando as flexibilidades constituírem uma forma de aperfeiçoamento e de inovação



qualitativa avulsa, pese, embora, o que as distingue e separa, a estratégia não carecerá de grande diferenciação. Impõe-se uma estratégia de progressão dinâmica e coerente. Pelo contrário, quando a adoção das flexibilidades alterar o perfil de uma realidade institucional, ou, no mínimo, der nova natureza - nova forma de pilotagem - ao seu subsistema de gestão, impor-se-á uma estratégia de contratualização naturalmente seletiva.

A afirmação do General Patton em 1944, citado por Rocha (1995, p.14) "Nunca digam às pessoas como fazer isto ou aquilo. Digam-lhes os objetivos a alcançar e elas surpreender-vos-ão com o orgulho de que são capazes".

A Segunda afirmação é da autoria do Vice-Presidente Al Gore conforme citado por Rocha (1995, p.14) :

"Tem de existir um sentido de missão claramente partilhado. Tem de haveres objetivos claramente compreendidos. Tem de existir valores comuns a partir dos quais sejam tomadas as decisões. Tem de haver confiança nos funcionários que de fato executam o trabalho de forma a que eles se sintam em condições de tomar decisões. Não podem ser tratados como autômatos ou crianças, manietados por coletes de forças de regras e regulamentos e intimados a fazerem e repetirem constantemente a mesma tarefa".

### **2.8.5 Modelos de Gestão Pública**

Segundo Peters e Waterman (1982) o modelo burocrático, utilizado nas organizações públicas, é gerador de ineficiências e disfunções pelo que a reforma administrativa deve consistir na adoção de modelos e técnicas de gestão empresarial, pois a verdadeira gestão é a gestão empresarial.

Por sua vez, Osborne e Gaebler (1992) apresentam numerosos exemplos de fazer melhor, de forma criativa e inovadora, com cada vez menos recursos, insistindo na necessidade de incentivar a competição entre os serviços, no aumento de poder e responsabilidade das equipes de gestão, na redução drástica das regras e regulamentos, na adoção duma perspectiva de mercado e de descentralização e gestão participada.

Se examinarmos com mais profundidade este movimento verifica-se que se trata duma perspectiva eclética que aglutina conceitos da gestão de qualidade total, reengenharia e *"new public management"* em ordem a prosseguir uma

administração empresarial destinada a substituir a administração burocrática. Trata-se, porém dum paradigma não tão marcadamente conservador como o "*new public management*". Por exemplo, rejeita a privatização dos serviços e das funções do Estado como alavanca da reforma.

O movimento de reinvenção foi objeto de críticas, desde logo porque o seu carácter eclético gera contradições. Assim, se por um lado se insiste na descentralização e "*empowerment*" dos funcionários em ordem a responsabilizar os serviços perante os seus clientes e a forçá-los a aumentar a sua qualidade, por outro lado, continua a pressão da administração central em ordem a aumentar a eficiência e a diminuir as despesas, exigindo-se coordenação, não só das políticas como da sua implementação, o que aumenta a sua centralização (Peters e Savoie, 1996,). Em segundo lugar, a reinvenção da governação exige o envolvimento e a motivação dos funcionários, mas para conseguir a sua participação pretende-se a flexibilização da gestão de recursos humanos e, portanto, os seus postos de trabalho estão em perigo. Segundo Kearney e Hays (1996), o movimento de reinvenção é contraditório, traduzindo-se, por um lado, no "*disempowerment*" dos funcionários e, por outro lado, na perda de legitimidade dos novos diretores das agências, o que tem levado ao aumento de fraudes e abusos.

Da análise dos movimentos mais recentes da reforma administrativa parece emergir a idéia de que a gestão pública implica necessariamente a clonagem com a gestão empresarial. Pelo que a resposta à questão inicial supõe uma reflexão prévia sobre este problema. Só depois é possível a procura dum paradigma que signifique não simples reforma, mas mudança radical ou reinvenção.

Gestão pública e gestão empresarial constituem diferentes modelos de gestão, embora possam ter áreas comuns. Como refere Allison (1987, p.463) "são pelo menos tão diferentes como semelhantes, e as diferenças são mais importantes que as semelhanças". Ainda segundo Allison, as diferenças resultam, em primeiro lugar, de características ambientais diferentes, já que as organizações públicas operam num ambiente político e com restrições legais e constitucionais.

Em segundo lugar, as relações das organizações públicas com o ambiente são diferentes, pois implicam relações de poder e aceitação do pluralismo e concertação. Em terceiro lugar, existem diferenças nos padrões organizacionais, designadamente na complexidade dos objetivos e relações de autoridade.

Todavia, o ataque mais cerrado à confusão entre gestão pública e gestão empresarial vem precisamente de um dos principais revolucionários da gestão empresarial, Mintzberg (1996, p.76-78). Nesse artigo, Mintzberg diz que " a pessoa pode apresentar-se relativamente ao Estado como consumidor, cliente, cidadão e sujeito, pelo que não é possível importar pura e simplesmente a gestão empresarial para a coisa pública, devendo o *management* público afirmar-se com uma doutrina própria." Ainda segundo Mintzberg podem distinguir-se cinco modelos de gestão pública:

a) *Modelo da Máquina Burocrática*, em que a administração é vista como uma máquina dominada por regras e procedimentos de todos os tipos. Este modelo continua a informar o funcionamento da governação.

b) *Modelo de Rede*, em que o trabalho é organizado segundo o modelo de projetos. A governação neste modelo é o resultado da inter-relação de projetos.

c) *Modelo da Performance Empresarial*, em que o objetivo consiste em fazer funcionar a administração como se tratasse de uma empresa.

d) *Modelo Minimal-Virtual*, o qual parte do pressuposto de que a melhor administração é a inexistência de administração.

e) *Modelo de Controle Normativo*, em que o funcionamento se baseia na dedicação e que implica mais espírito de missão, menos hierarquia e maquinaria organizacional. O serviço público supõe este modelo.

Mintzberg opta claramente por este último modelo de governação, o qual aposta freqüentemente em convicções e dedicação, devendo recuperar-se a velha

noção de serviço público, a qual permite neutralizar os aspectos negativos da burocracia.

Estas observações permitem concluir que a gestão pública e a gestão empresarial são diferentes. Além disso, a aplicação à administração pública de processos de gestão empresarial tem-se feito na pressuposição de existir uma dicotomia entre a política e a administração, mas trata-se de uma simplificação, pois a gestão pública é parte do processo político, não operando em mero contato com os clientes e os consumidores.

Segundo Metcalfe (1993) a gestão dos negócios públicos tem que abandonar a imitação da gestão empresarial para desenvolver um modelo de gestão que não só resolva os problemas do "*welfare state*" como desenvolva novos processos de gestão apropriada às necessidades futuras. Na verdade, o mundo moderno, ao mesmo tempo em que globalizou, regionalizou-se simultaneamente e o Estado tradicional tende a perder a sua importância e as suas características de definidor e controlador das políticas públicas. Governar, modernamente é, sobretudo um processo de coordenação das interações sociais, políticas e administrativas. Assim, o novo modelo de gestão pública não se confunde com a aplicação neutral de regras gerais a casos concretos, nem consiste na escolha arbitrária de políticas públicas, consistindo mais num processo de regulamentação, destinado a legitimar a intervenção governamental.

Neste processo, os diferentes autores veiculam diferentes objetivos e interesses, sendo portadores de diferentes poderes e estratégias. Isto significa negociar, dar e tomar, enfim significa um processo não racional e não hierárquico de decidir.

E sendo certo que o Estado liberal entrou em crise, dando lugar aquilo que Rosecrance (1996, p.12) apelida de Estado virtual, "parte das políticas nacionais passam a ser de competência das organizações locais. Esta alteração vai obrigar a repensar e a reformular a gestão local, já que o atual *design* organizacional não é adequado a responder aos novos desafios."

### **3 METODOLOGIA**

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, na qual o objeto de observação foi a Prefeitura Municipal de Medianeira, e os dados coletados foram de natureza qualitativa. Por se tratar de uma pesquisa exploratória num determinado tempo (1989 a 2000) o estudo se caracterizou como sendo um Estudo de Caso, numa perspectiva longitudinal, com corte transversal, a partir de 1989 visto como a forma mais adequada de analisar o problema dessa pesquisa.

#### **3.1 Caracterização do Tipo de Pesquisa**

Na opinião de Goergen citado por Richardson (1999, p.16), “a pesquisa nas ciências sociais não pode excluir de seu trabalho a reflexão sobre o contexto conceitual, histórico e social que forma o horizonte mais amplo, dentro do qual as pesquisas isoladas obtêm o seu sentido.”

Esses estudos empíricos ou teóricos podem mudar de sentido a partir da consciência dos pressupostos sociais, culturais, políticos ou mesmo individuais que se escondem sob a enganadora aparência dos fatos objetivos. Assim, ainda que seja muito comum a realização de pesquisa para benefício do próprio pesquisador, não devemos esquecer de que o objetivo último das ciências sociais é o desenvolvimento do ser humano. Portanto, a pesquisa social deve contribuir nessa direção. Seu objetivo imediato, porém, é a aquisição do conhecimento.

Como ferramenta para adquirir conhecimento, a pesquisa pode ter os seguintes objetivos:

- a) Resolver problemas específicos.
- b) Gerar teorias e
- c) Avaliar teorias existentes.

“Em termos gerais, não existe pesquisa sem teoria; seja implícita ou explícita, ela está presente em todo o processo de pesquisa.” (Richardson, 1999,

p.16), portanto neste trabalho utilizar-se-á a pesquisa com objetivo de avaliar teorias existentes.

### **3.1.1 Considerações Epistemológicas**

Conforme os ensinamentos de Richardson (1999, p. 18):

“A maioria das pessoas concordará que a maneira de testar a validade de uma afirmação é submetê-la a exame empírico. Tal exame empírico, porém, baseia-se em uma série de pressupostos pouco prováveis. A aceitação de determinada corrente científica implica a aceitação dos supostos que caracterizam essa corrente. A maioria deles refere-se ao processo de produção de conhecimento, à estrutura e organização de sociedade e ao papel da ciência. Em geral, a ciência é uma poderosa ferramenta de convicção. Existem outras, tais como intuição, a experiência mística, a aceitação da autoridade; mas a ciência, talvez pela aparente objetividade e eficiência, proporciona a informação mais conveniente. Se alguma evidência científica é relevante para determinada afirmação, dita evidência ajudará na decisão de aceitar ou rejeitar essa afirmação”.

Conforme entendimento de Richardson (1999) e com base na visão de Pinto (1985), podemos distinguir três grandes etapas do processo de conhecimento:

- a) A fase dos reflexos primordiais.
- b) A fase do saber e
- c) A fase da ciência.

Em todas elas, a natureza do conhecimento é a mesma: a capacidade que o ser vivo possui para representar o mundo que o rodeia e reagir a ele. Para o referido autor, na primeira fase o conhecimento se faz com ausência de consciência; consiste na capacidade de resposta a estímulos representados por forças físicas, como luz solar e a gravidade.

A segunda fase, chamada de saber, caracteriza-se pelo conhecimento reflexivo. É uma fase humana, na qual o homem toma consciência de sua racionalidade. É a fase em que o homem sabe que sabe, mas não sabe ainda como chegou, a saber, nem por que sabe.

Na terceira fase, o conhecimento caracteriza-se pela procura do porquê de um fenômeno, pela necessidade de explicar a ocorrência do fenômeno, é a etapa

da ciência definida como a investigação metódica, organizada, da realidade, para descobrir a essência dos seres e dos fenômenos e as leis que os regem com o fim de aproveitar as propriedades das coisas e dos processos naturais em benefício do homem.

O conceito de ciência está ligado ao conceito de método científico, Lakatos e Marconi (1982, p. 394) mencionam as seguintes definições:

- Método é o “caminho pelo qual se chega a determinado resultado”.

- Método é a "forma de proceder ao longo do caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado à forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo”.

- Método é "um procedimento regular, explícito e passível de ser repetido para conseguir-se alguma coisa, seja material ou conceitual”.

- A característica distintiva do método é a de ajudar a compreender, no sentido mais amplo, não os resultados da investigação científica, mas o próprio processo de investigação.

Portanto, seguindo a sua origem, Método é o caminho ou maneira para chegar a determinado fim ou objetivo.

Segundo Pease e Bull (1996) citado por Richardson (1999) a estrutura de pesquisa integra cinco elementos:

- **Meta:** o objetivo do estudo.

- **Modelo:** qualquer abstração do que está sendo trabalhado ou estudado.

- **Dados:** as observações realizadas para representar a natureza do fenômeno.

- **Avaliação:** processo de decisão sobre a validade do modelo.

- **Revisão:** mudanças necessárias no modelo.

O ponto de partida de qualquer pesquisa é a meta ou o objetivo. Em um segundo momento, desenvolve-se um modelo de processo que será estudado ou do fenômeno que será manipulado. Posteriormente, vem a coleta de informações (ou utilização de dados já coletados). Comparam-se os dados e o modelo em um

processo de avaliação, que consiste simplesmente em estabelecer se os dados e o modelo têm sentido. Se o modelo não dá conta dos dados, procede-se a sua revisão, modificação ou substituição. Assim o método científico é um processo dinâmico de avaliação e revisão. Esses cinco elementos constituem aspectos fundamentais do método científico. Sua compreensão permitirá entender o uso e as limitações desse método. O segundo passo do método científico é a formulação de um problema ou pergunta. O pesquisador deve ser curioso. A pergunta deve ser passível de resposta.

A estratégia utilizada em qualquer pesquisa científica fundamenta-se em uma rede de pressupostos ontológicos e de natureza humana que definem o ponto de vista que o pesquisador tem do mundo que o rodeia.

O método quantitativo é utilizado amplamente na condução de pesquisa, e representa, em princípio, a intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando, conseqüentemente, uma margem de segurança quanto às inferências. É freqüentemente aplicado nos estudos descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos.

“Os estudos de natureza descritiva propõe-se investigar o que é, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal. Nesse sentido, são considerados como objeto de estudo uma situação específica, um grupo ou um indivíduo”.(Richardson, 1999, p.70-71)

O método qualitativo difere, em princípio do quantitativo à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. Há autores que não distinguem com clareza métodos quantitativos e qualitativos, por entenderem que a pesquisa quantitativa é também de um certo modo, qualitativa. Segundo Goode e Hatt citado por Richardson (1999, p.79) “a pesquisa moderna deve rejeitar como falsa dicotomia a separação entre estudos qualitativos e quantitativos, ou entre ponto de vista estatístico e não estatístico. Além disso,



não importa quão precisas sejam as medidas, o que é medido continua a ser uma qualidade.”

No entanto, podemos reconhecer que a forma como se pretende analisar um problema, ou, por assim dizer, o enfoque adotado é que, de fato, exige uma metodologia qualitativa e quantitativa.

A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Tanto assim é que existem problemas que podem ser investigados por meio de metodologia quantitativa, e há outros que exigem diferentes enfoques e, conseqüentemente, uma metodologia de conotação qualitativa.

O aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente até mesmo nas informações colhidas por estudos essencialmente quantitativos, não obstante perderem seu caráter qualitativo quando são transformadas em dados quantificáveis, na tentativa de se assegurar à exatidão no plano dos resultados.

Para Richardson (1999) as investigações que se voltam para uma análise qualitativa tem como objeto situações complexas ou estritamente particulares. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Em si tratando do estudo da análise da dinâmica das configurações de poder na Prefeitura Municipal de Medianeira - PR, responder a esta questão de pesquisa, por tratar-se de um tema tão complexo, não é algo simples, pois além dos fatores motivacionais, político-institucionais e técnicos que, de certa forma interferem no desempenho da gestão pública, tem que se levar em conta toda à força dos grupos que ditam as diretrizes à máquina pública, e que são beneficiados pela situação.

O relato das experiências reais torna-se fundamentais para que se possa verificar qual(is) os tipo(s) de Configuração de Poder. Acredita-se que esse trabalho forneça subsídios para toda e qualquer prefeitura que desejar utilizá-lo como referência para melhorar o seu desempenho.

Em termos práticos, sabe-se da necessidade e interesse da Prefeitura Municipal de Medianeira em promover estudos sistemáticos que possibilitem uma avaliação de suas atividades. Espera-se assim, que este trabalho possa ser aproveitado como subsídio para a ação desta instituição pública.

Pretende-se oferecer uma visão da necessidade de uma adequação da Configuração de Poder, para um melhor funcionamento das Prefeituras Municipais. Dentro dessa ótica, é imprescindível rever o fundamento de que o objetivo primordial das organizações é a sobrevivência; antes, de mais nada elas devem servir a comunidade, ou seja, trabalhar a idéia de que a sobrevivência de qualquer organização seja, um órgão público ou privado, não se torne a razão de sua existência, mas que possa se dissolver e se restaurar conforme as necessidades e os objetivos da comunidade. A comunidade, ao definir um plano diretor, “o documento de natureza técnica e política, que tem por objetivo direcionar o crescimento físico e sócio-econômico das cidades e vilas, ordenando sua expansão e estipulando as principais funções e atividades urbanas: habitação, trabalho, transporte, educação, saúde, recreação, indústria, comércio e serviços”.

A instituição pública trabalhada foi a Prefeitura Municipal de Medianeira-PR., escolheu-se esse tipo de instituição porque, como afirma Costa (1993, p.2):

“a única unidade de governo local é o município, englobando em seu território, áreas urbanas e rurais, as mesmas têm se tornado imprescindíveis no processo de desenvolvimento nacional, não somente pela extensão territorial, o que ocasiona um grande distanciamento geográfico de seus órgãos em relação as suas diferentes regiões, mas também pela necessidade de assumir muitas funções que o governo do Estado ou Nação não consegue desempenhar nem eficaz nem eficientemente pelo excesso de obrigações que absorve.”

A idéia central deste trabalho foi resgatar a figura do Município no que tange como uma instituição representativa, em primeiro nível, da sociedade civil,

demonstrar sua importância enquanto elemento transformador da situação econômica-político-social dessa sociedade, de forma que questiona-se:

**Qual a Dinâmica das Configurações de Poder no Município de Medianeira - Pr no período de 1989-2000?**

Diante desta indagação, verifica-se que a contribuição do trabalho é significativa, tanto do ponto de vista social e econômico, quanto do ponto de vista científico e pessoal.

Do ponto de vista social, a adequação da Configuração de Poder, melhora as articulações e coesão no processo decisório agilizando as soluções dos problemas locais, através de ações que privilegiam a racionalização dos fatores disponíveis. Por outro lado, uma maior coesão dos grupos de interesses, no sentido de levantarem uma mesma bandeira, facilita a obtenção de recursos junto a esferas superiores de governos e organizações não governamentais.

Do ponto de vista econômico, pressupõe-se que a Prefeitura Municipal de Medianeira desempenha um papel importante na promoção do desenvolvimento, posto que define as diretrizes e caminhos e executam as ações mais racionais para a utilização dos recursos naturais, humanos, tecnológicos e financeiros do município.

Dentro de uma ótica científica entende-se que a contribuição deste estudo será significativa, pois amplia a compreensão da aplicação das teorias existentes em situações pouco estudadas, possibilitando identificar possíveis lacunas e propor abordagens mais adequadas a este tipo de objeto de estudo. Por outro lado, o próprio objeto de estudo é elemento de debates e questionamentos, pois é o guia das ações dos governos municipais, havendo a possibilidade de generalização através desta análise com base em uma amostra proporcional. Neste caso a contribuição está na própria investigação que aponta a Dinâmica das Configurações de Poder no Município de Medianeira.

Dado que o pesquisador atua há vários anos na área da Administração Pública Municipal, o presente estudo possibilitará seu crescimento profissional,

ampliando o campo de visão e o senso crítico frente às questões inerentes ao objeto de estudo.

Em fim, posto que são poucos os estudos desenvolvidos neste campo, e que nos municípios em questão não se tem registro de estudos correlatos, justificou-se, portanto, a realização do presente trabalho de pesquisa.

### **3.2 Delineamento da Pesquisa**

O presente estudo, caracteriza-se como sendo um estudo de caso, baseado em uma pesquisa qualitativa exploratória, numa perspectiva longitudinal no período de 1989-2000, vista como a forma mais adequada de tratar o objeto de estudo em questão.

Para Richardson (1999, p.14) “a única maneira de aprender a pesquisar é fazendo pesquisa e, em sentido genérico, método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos.” Estes procedimentos se aproximam dos seguidos pelo método científico que consiste em delimitar um problema, realizar observações e interpretá-las com base nas relações encontradas, fundamentando-se, se possível, nas teorias existentes.

Para o referido autor os estudos de natureza descritiva propõem-se investigar o "que é", ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal. Neste sentido são considerados como objeto de estudo uma situação específica, um grupo ou um indivíduo. O estudo descritivo pode abordar aspectos amplos de uma sociedade como, por exemplo, o levantamento da opinião e atitudes da população a cerca de determinada situação, caracterização do funcionamento de organizações, identificação do comportamento de grupos minoritários entre outras.

### **3.2.1 Delimitação do Estudo**

O presente estudo tem como sujeitos de pesquisa os prefeitos do período estudado, assessores (secretários, diretores e chefes de gabinete) da Prefeitura Municipal de Medianeira, na qualidade de representantes do poder executivo; por vereadores da Câmara Municipal de Medianeira, na qualidade de representantes do Poder Legislativo; por representantes das equipes técnicas da Prefeitura Municipal de Medianeira; e por representantes da Sociedade Medianeirense.

Optou-se pela amostra intencional, como forma de assegurar a representatividade dos responsáveis pela concepção e implantação de programas e projetos ao município. Pois, nesta fase houve um debate amplo entre os principais líderes da sociedade local. É fundamental citar que os resultados desta pesquisa aplicam somente a este caso.

### **3.2.2 Coleta dos Dados**

Os dados que foram coletados, de Fontes Primárias foram através de entrevistas e questionários. Já os de Fontes Secundárias, foram obtidos por meio de análise documental, pela leitura dos documentos disponíveis.

### **3.2.3 Análise dos Dados**

A análise e interpretação de dados foram feitas de forma qualitativa, pela análise documental, análise de conteúdo e técnica de triangulação.

Pelas análises, buscou-se interpretar os fatores, observar as manifestações que registraram estes fenômenos e as idéias elaboradas a partir deles. Ressalta-se ainda, que “a análise documental é essencialmente temática, e que ela é apenas uma das técnicas utilizadas pela análise de conteúdo”. (Richardson, 1985, p.184)

A técnica de triangulação, como a própria designação indica, permitiu uma busca das informações oriundas basicamente de três fontes (1ª. processos e

produtos elaborados pelo pesquisador averiguando as percepções do sujeito; 2ª. elementos produzidos pelo meio em que esta o sujeito observado; e 3ª. processos e produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural do macroorganismo social, no qual está inserido o sujeito), por um processo de retroalimentação constante entre a coleta dos dados e sua análise. Triviños (1982, p.139), diz “que qualquer idéia do sujeito, documento etc. é imediatamente descrita, explicada e compreendida, à medida que isso seja possível, na perspectiva da técnica de triangulação”.

### **3.3 Protocolo das entrevistas**

As entrevistas eram marcadas, normalmente através de contato telefônico e pessoal com o entrevistado. O entrevistador apresentava-se como Mestrando em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, elaborando uma Dissertação de Mestrado, e para isso examinava aspectos da história da organização na qual o entrevistado havia atuado ou atua. Solicitava-se a entrevista, respeitando local, data e horário desejado pelo entrevistado. Informava-se a ênfase maior em dados qualitativos e na interpretação pessoal, assim como a duração da entrevista em torno sessenta a noventa minutos.

Dos contatados, todos concederam entrevista. No início da entrevista informava-se de forma sucinta os objetivos da pesquisa, e solicitava permissão para gravá-la. Dos entrevistados, apenas um manifestou-se pela não utilização de gravação, o qual preferiu fazê-la por escrito.

As gravações foram transcritas literalmente de acordo com o original e posteriormente de forma resumida.

Aos entrevistados foi informado que as entrevistas seriam numeradas seqüencialmente na ordem de sua ocorrência, sem associa-las à lista dos informantes. As fitas, a relação dos entrevistados e as transcrições encontram-se a disposição dos interessados.

## **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS**

### **4.1 Introdução**

Antes, de apresentar os dados referentes à pergunta de pesquisa, fazem-se necessárias algumas informações sobre o ambiente no qual o Município de Medianeira esta inserida.

Este capítulo divide em duas partes. Apresenta-se um breve histórico da Prefeitura Municipal de Medianeira, sendo caracterizado sua origem, estrutura e funcionamento como um todo, visando familiarizar o leitor sobre o estudo realizado.

Numa Segunda etapa, apresenta-se a caracterização da pesquisa, as configurações nos seus respectivos períodos através da análise dos dados e informações.

### **4.2 A Prefeitura Municipal de Medianeira – Paraná**

#### **4.2.1 Perfil da instituição**

A Prefeitura Municipal de Medianeira vem nos últimos anos sofrendo um processo de crescimento em todos os setores, desde quando iniciou suas atividades a partir de sua emancipação político-administrativa em 1960.

Nos dias atuais, pode ser considerado um município de médio porte para a Região, uma vez que possui uma população de aproximadamente 40 mil habitantes, e que tem como objetivo o exercício público no que tange a oferecer um atendimento digno, bem como melhorar a qualidade de vida da população no que refere-se a educação, saúde, ação social, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, planejamento, administração, indústria comércio e turismo, esportes, cultura, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática na defesa da qualidade de vida.

### 4.3 Aspectos Históricos

A organização estudada como teve sua fundação em 1957, e dois anos posterior foi elevada a categoria de Distrito Administrativo de Foz do Iguaçu e em 25 de julho de 1960, através da Lei Estadual n.º 4.245 criava-se o Município de Medianeira, vindo a se instalar em 28 de novembro de 1961.

Na sua formação político-administrativa foi designado Intendente provisório para exercer as funções de Prefeito até 31 de janeiro de 1961. Em 31 de janeiro de 1961 toma posse como Prefeito eleito o Sr. Angelo Darolt, em novembro de 1965 toma posse o segundo Prefeito eleito.

Em 1970, assume a Prefeitura Municipal de Medianeira o Prefeito nomeado Sr. Luiz Bonatto, porque Medianeira passou a integrar os municípios de Área de Segurança Nacional permanecendo assim até 1982. Em 14 de maio de 1982, assume também por ato de nomeação o Sr. Ivo Antonio Da Rolt. Em 05 de junho de 1985, conforme Decreto n.º 5.521 do Governador do Estado do Paraná José Richa, exonera todos os Prefeitos das Áreas de Segurança Nacional, oficializando a posse dos Presidentes das Câmara Municipais, como Prefeitos transitórios, estando marcadas eleições municipais para novembro de 1985, assume a Prefeitura municipal o Vereador Armindo Pandolfo, sendo que em 15 de novembro de 1985 é eleito por voto direto o Sr. Adolpho Mariano da Costa, em 15 de novembro de 1988 toma posse o Prefeito eleito Sr. Elias Carrer, em 15 de novembro de 1992 Antonio Luiz Baú é eleito e toma posse em 1º de janeiro de 1993 e em 03 de outubro de 1996 elege-se o Sr. Luiz Yoshio Suzuke o qual tem seu mandato até 31 de dezembro de 2000, postergado até 2004, em função de sua reeleição.

Geograficamente, Medianeira ocupa uma área privilegiada no Oeste do Paraná, seus 314,63 quilômetros quadrados estão localizados em um ponto estratégico entre Foz do Iguaçu e Cascavel, as principais cidades oestinas.



A cidade, com 16,43 quilômetros quadrados assume gradativamente sua condição de Pólo microrregional, atraindo para sua economia uma dezena de municípios da região, com seus 40 mil habitantes, sendo 32.500 na área urbana e os demais na área rural dos quais 27.050 são eleitores de Medianeira, apresenta hoje uma infra-estrutura invejável para um município de seu porte e que contribui decisivamente para a boa qualidade de vida de sua população. O orçamento municipal deste ano de 2001 está estimado em aproximadamente 20 milhões de reais.

A Economia do município está voltada para agropecuária, quase três mil propriedades rurais, com um dos melhores índices de produtividade do Estado, a indústria e o Comércio.

No setor industrial destaca-se a unidade agro-industrial da Cooperativa Agropecuária Sudoeste Ltda. – SUDCOOP, detentora de um dos maiores frigoríficos da região e dezenas de indústrias de móveis de pequeno, médio e grande porte, destaca-se ainda a fábrica de Biscoitos Ninfa, uma das maiores da região Oeste do Paraná, entre outras.

A indústria e comércio garantem o crescimento econômico de Medianeira. Além da SUDCOOP, que mantém no município a sua matriz e uma unidade frigorífica, este segmento econômico é composto pela Cooperativa Agropecuária Três Fronteiras Ltda. - COTREFAL e a Cooperativa de Eletrificação Rural de Medianeira CERME.

Medianeira é rota obrigatória para os cerca de 1.500.000 de turistas que visitam anualmente Foz do Iguaçu e suas atrações, Medianeira se prepara cada vez mais para fazer à demanda do Turismo regional, através da prestação de serviços diversos e está inserida na região do Mercado Comum do Sul, Mercosul, com cerca de 1.800 empresas comerciais e de prestação de serviços e de 138 indústrias, que desponta hoje como uma das economias mais estruturada da região, condição que obteve também graças ao desempenho do setor agropecuário.

O comércio local atende a praticamente todos os segmentos em uma microrregião formada por dezenas de municípios.

A atividade industrial em Medianeira teve início na década de 60 como a entrada em funcionamento do FRIMESA - Frigorífico Medianeira S/A, empresa absorvida pela SUDCOOP - Cooperativa Agropecuária Sudoeste LTDA, no final da década seguinte.

Hoje, a Unidade frigorífica da Sudcoop (que sedia também a matriz desta central cooperativista), assume uma posição da extrema importância no contexto econômico do Município, tanto por sua condição de pioneirismo no setor industrial, como pela arrecadação e pelos empregos que gera com sua atividade, é a maior indústria do município e uma das maiores do Oeste do Paraná.

O maior evento de Medianeira nos setores industrial, comercial e agropecuário, é a EXPOMED – Exposição Feira Comercial, industrial e agropecuária de Medianeira, que se destina a dar uma amostra do potencial econômico do município.

A agricultura mais que um desafio brasileiro, produzir alimentos é um desafio do oeste paranaense, região composta de 51 municípios que hoje assumem nitidamente uma vanguarda na agricultura do país.

O município graças a riqueza do solo roxo e às práticas conservacionistas adotadas a partir do manejo integrado de solos, atividades que vem se desenvolvendo no município há cerca de 20 anos e Medianeira está hoje entre os municípios brasileiros com melhor índice de produtividade nas culturas de soja e milho segundo dados da EMATER-PR (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural).

A agricultura brasileira perde, anualmente, cerca de 600 milhões de toneladas de solo agrícola como a erosão, em Medianeira, no entanto, este problema esta praticamente sanado, já que 95% das propriedades rurais do município, adotam práticas conservacionistas elementares, tais como a construção

de murundus, barreiras de terra, ajustadas a natureza do terreno, destinado a impedir que a chuva carregue o solo agricultável para os rios, com isso, ganha também a natureza, já que grande parte dos pesticidas químicos não tem como chegar nos mananciais hídricos. São práticas conservacionistas ajudando a produzir mais e melhorando a qualidade de vida do homem do campo.

Na área Educacional 12.124 alunos estudam em Medianeira. Este contingente é formado pelo seguinte: a) pré-escolar 974, b) alfabetização 128, c) 1º grau 8.500, d) 2º grau 2010, e) pré-vestibular 100 e f) cursando curso superior 397. O município tem 15 mestres e doutores já formados, além de muitos em fase de conclusão. A área educacional se divide entre as escolas instaladas no município: 1 Técnica Federal – CEFET, 05 Estaduais de 1º grau, 02 Estaduais de 2º grau e 02 particulares de 2º grau, além de possuir cursos superiores no CEFET, uma extensão da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná com um curso de Administração, além da FACEMED – Faculdade Educacional de Medianeira e recentemente foram autorizados 04 cursos sendo: Administração com Habilitação em Agribusiness, Comunicação Social com Habilitação em Publicidade e Propagandas, Serviço Social e Letras com Habilitação em Espanhol e Literaturas, já para início em Janeiro de 2001.

O ensino Superior do Município deu um salto significativo nos últimos anos com as instalações de cursos Superiores e está trazendo para Medianeira estudantes de todo o Paraná, atraídos pela qualidade de ensino prestados pelas instituições.

Na área da cultura o CPC (Centro Popular de Cultura) obra, que por suas características, garante esta posição de vanguarda, atrai público de toda a região em seus eventos diários e um grupo envolvido na produção cultural do município, além de cinema os quais são reproduzidos os mais recentes filmes além de comediantes e grupo teatrais renomados.

No setor de Saúde, Medianeira muito se aproxima aos principais pólos regionais do estado são: 05 hospitais particulares, 12 postos de saúde, sendo 01

do estado e 11 do município; os postos de saúde são equipados com consultórios e demais dependências.

Na área de diagnósticos, a estrutura de saúde montada no município conta com equipamentos e serviços dos mais sofisticados com técnicas e profissionalismo de alto nível.

Além do centro, Medianeira possui 11 bairros que são chamados de: Bairro São Cristóvão, Bairro Itaipu, Bairro Independência, Bairro Panorâmico, Bairro Cidade Alta, Bairro Nazaré, Bairro Ipê, Bairro Condá, Bairro Belo Horizonte, Bairro Frimesa e Bairro Jardim Irene.

#### **4.4 Medianeira no Contexto da AMOP – Associação dos Municípios do Paraná**

A região da AMOP ocupa cerca de 20.000km<sup>2</sup>, sua população alcança cerca de 1.100.000 habitantes dos quais 80% são urbanos. Fonte PDR (Plano de Desenvolvimento Regional 1999).

O produto interno bruto - PIB da região em 1998 foi de 4.5 milhões de dólares, conforme dados estatísticos do IPEA, PNUD e PARANACIDADE, o PIB da AMOP em 1994 representou 11,7% do PIB do Paraná, 10,9% em 1995 e 11,4% em 1996.

Medianeira apresentou em 1994 - R\$ 95.648.300,92; em 1995 - R\$172.831.637,15 e em 1996 - R\$ 205.162.618,48; a renda per capita do município nos respectivos anos foi de R\$2.433,43 - 1994; R\$4.368,52 - 1995 e em 1996 – R\$ 5.167,43.

A participação dos setores da economia da AMOP se distribui da seguinte forma: 59% no setor de serviços 24% no setor da Indústria e 17% no setor agropecuário, enquanto que a participação média dos setores de economia do

Paraná é de 56% no setor de serviços, 14% na agropecuária e 30% na indústria, no município de Medianeira no período de 1994-1996 é de 55,33% no setor de serviços, 21,5% na agropecuária e 23,2% na indústria.

O município de Medianeira com relação a participação no valor adicionado total do estado é de 0,3260%. (fonte: SEFA) – Secretaria da Fazenda.

Segundo a mesma pesquisa no que se refere o número de estabelecimentos de comércio varejista os municípios que mais se destacam na região da AMOP são: Cascavel, Foz do Iguaçu, Toledo, Marechal Cândido Rondon, Medianeira e Assis Chateaubriand.

De acordo com o IBGE/IPARDES o censo de 1996 determinava ao município de Medianeira uma população de 35.610, sendo 28.594 - população em idade ativa, 19.793 PEA - população economicamente ativa e 18.732 - como população ocupada.

A participação da população urbana e rural do município de Medianeira em relação à população urbana e rural da AMOP em 1970 era de 5,04% e em 1996 correspondia a 3,61% da população urbana e rural da AMOP.

#### **4.5 Legislação**

A Prefeitura Municipal de Medianeira como todas as existentes são regidas por legislação. Ao nível de Governo Federal tem-se a Constituição Federal e o Tribunal de Contas da União, junto ao estado tem-se o Governo do estado e o Tribunal de Contas do Estado e junto ao Município a Câmara Municipal e o Foro Jurídico local. E as coletâneas de legislação Federal, Estadual e Municipal regem o município no que diz respeito à aplicação dos recursos, prestação de contas, arrecadação, investimentos, licitações e contratos e atualmente o ingresso da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) aprovada em junho de 2000 a qual através de seu conjunto de normas e princípios estabelecidos limita-se o gasto com pessoal,

a Lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); estabelecimentos para o endividamento público, definição de metas fiscais anuais, mecanismos de compensação para as despesas de caráter permanente, mecanismos para controle das finanças públicas em anos de eleição, além disso, consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos de execução orçamentária, são alguns dos destaques que merecem atenção, uma vez que a LRF representa um instrumento para auxiliar governantes a gerir os recursos públicos em todas as esferas de governo, relativos à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

Verifica-se, que para o alcance dos objetivos da administração municipal baseado no seu orçamento público, é necessário grande esforço administrativo na fixação de métodos e procedimentos próprios de gestão.

Em frente a tantas responsabilidades, dispõe de uma infra-estrutura própria que permite funcionar como uma cidade (prefeitura) qualquer.

Numa área territorial de 314,63 quilômetros quadrados, 890 metros quadrados de área construída do Paço Municipal 25 de julho onde funcionam os principais órgãos da administração tais como: Secretaria Municipal da Administração, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente. As demais Secretarias e Órgãos funcionam nas dependências próprias externas assim distribuídas: Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal da Ação Social, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Turismo.

O Município para cumprir suas finalidades possui unidades descentralizadas para atendimento nas áreas da saúde, ação social, obras, administração, educação entre outras desdobradas em seu organograma atual.

De acordo com os dados fornecidos e pesquisadas junto ao Departamento de Recursos Humanos o Município possui 856 funcionários sendo 752 efetivos e 104 em cargos em comissão.

## **4.6 As Mudanças na Prefeitura Municipal de Medianeira**

### **4.6.1 O ambiente externo – Governo Federal e Governo Estadual**

A Nova República caracterizou-se como uma transição para o regime constitucional democrático, a transição do autoritarismo militar para a democracia. Assim, após a Assembléia Nacional Constituinte instituir o Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, promulga-se em 05 de outubro de 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil, este ano de 1988 representa o ponto de colisão entre dois movimentos: de um lado, conquista-se direitos sociais garantidos pelo Estado e de outro se avança em direção do processo de descentralização das políticas públicas, conforme expresso na nova Constituição.

No que diz respeito à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade dos atos, em especial destaca-se o artigo 37 da Constituição em seu Inciso II e V: a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declaradas em lei de livre nomeação e exoneração, e os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidas, preferencialmente por servidores ocupantes de cargos de carreira técnica ou profissional nos casos e condições previstas em lei (Constituição Federal, 1988).

Em janeiro de 1989, foi instituído o plano verão a terceira tentativa de combate à inflação. Contudo os resultados foram decepcionantes, os indicadores sociais se deterioraram, a concentração de renda aumentou e as altas taxas de

juros realimentaram a inflação. No segundo semestre foi reintroduzida a indexação dos salários e em dezembro do mesmo ano o país encampava ameaçado pela hiperinflação. Neste ano ocorreu a primeira eleição presidencial livre desde 1960, na qual é eleito Fernando Collor de Mello. (Varaschin, 1998).

#### **4.6.2 Os anos 90**

No plano político-econômico, a década começa com um grande projeto de abertura proposto pelo Governo Collor e mais um programa de estabilização da economia, que visava, entre outras coisas, inserir o Brasil na economia mundial. Este programa de estabilização confisca parte substancial da poupança e se fundamenta em políticas que criam um quadro geral de recessão. Collor assume com um discurso populista de radical combate à inflação e rápida ida ao primeiro mundo, implantando para isso, uma política econômica neoliberal.

A inflação volta a crescer rapidamente, além das elevações das taxas de juros, aumento do desemprego, queda dos salários, entre outros, por outro lado, a recessão interna havia levado as empresas ao mercado externo e inibindo as importações, o que resultou em saldos superavitários na balança comercial e no aumento das reservas cambiais.

Os marcantes traços de caráter e personalidade de Fernando Collor, passados à administração pública, deterioraram ainda mais a credibilidade externa e interna do País. A medida que a inflação retomava, taxas de juros elevadas, que a economia mergulhava de novo na recessão e que seus desmandos administrativos e a escancarada participação num dos mais escandalosos processos públicos de corrupção se tornavam transparentes, seu governo principiava a acabar. Isso ocorreu de fato em 30 de setembro de 1992 pelo processo de *Impeachment* instalado pelo Congresso Nacional.

Collor é substituído por seu Vice Presidente Itamar Franco, sua gestão priorizou a busca da organização através do ajuste do setor público. A estabilização, que se constitui na principal realização da administração de Itamar Franco e que tem sua consolidação continuada na gestão de Fernando Henrique



Cardoso eleito Presidente em 1994, que veio acompanhado de mudanças institucionais relevantes, não se tratando apenas modernizar o aparelho do Estado para tornar mais eficaz, foi um marco na mudança de um País em processo de abertura a globalização, e é reeleito para mais um mandato que encerra-se em 2002.

#### **4.6.3 A transição do Governo do Estado**

De 1987 a 1990 o Estado do Paraná é administrado por Álvaro Dias do Partido do PMDB, que conduziu a administração do Estado até 1990, com suas políticas direcionadas para programas voltadas para os setores produtivos e descentralizou recursos para o interior do Estado. Em 1991 Álvaro Dias elege seu sucessor, o PMDB continua no poder neste período governado por Roberto Requião que deu continuidade aos programas já existentes e implantou novos programas em todos os setores econômicos.

Em 1995 é eleito Jaime Lerner do PDT, que altera as políticas de investimentos e cria novos programas e projetos, concentrando os investimentos mais na Região Metropolitana do Estado, e em 1999 é reeleito governador do Estado até 2002, pelo Partido da Frente Liberal.

#### **4.7 A Dinâmica do Período de 1989 – 1992**

Eleitos em 15 de novembro de 1988, Elias Carrer como Prefeito e Vice – Prefeito José Silvestre Della Pasqua, pela Frente Democrática que uniu o PFL, PDS e PDT, com o Lema “Trabalho é a Solução”. Essa administração se caracteriza pela forte identidade que teve com o povo, mantendo uma interação com os anseios da comunidade.

A sede própria da Prefeitura Municipal de Medianeira situa-se a rua Argentina, 1546. Neste período a equipe de primeiro escalão era formada pelo

Prefeito Municipal Elias Carrer, Vice Prefeito José Silvestre Della Pasqua, pelos Secretários municipais: de Administração, Sr. Edmar Braz Bolsi; de Finanças Sr. Carlos Andrighetti; de Obras, Viação e Serviços Urbanos Sr. Carlos Nei Zanella; de Educação e Cultura, Sr<sup>a</sup> Maria Ivone Silvina; de Esportes Sr. Erni Della Pasqua; de Indústria e Comércio Sr. Anísio Grassi; de Agricultura e Meio Ambiente Sr. Irineu da Costa Rodrigues e Secretário Municipal de Saúde e Ação Social Sr. Luiz Medeiros.

De acordo com o que prescreve a Constituição de 1988, no que diz respeito ao quadro funcional e conforme o entrevistado número 3, o primeiro escalão deste período foi constituído eminentemente com base no conhecimento técnico. Vale ressaltar, que a preocupação do prefeito na nomeação de seu secretariado deu-se muito mais em função de seu conhecimento especializado, independente de filiação partidária, acrescenta o entrevistado que a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, foi ocupada por um adversário político, tendo em vista que o compromisso da administração não era com a legenda partidária, mas sim com o Município de Medianeira, pois não tinha compromisso com este ou aquele grupo.

No desenvolvimento das ações públicas, nos primeiros meses de governo o entrevistado 3, salienta que a prioridade foi saldar seus débitos com os funcionários e câmara de vereadores, que esta não recebia seus vencimentos a oito meses, uma vez que a palavra de ordem era a contenção de despesas e colocar a administração em dia, para que pudesse iniciar os investimentos até o primeiro trimestre de seu governo e a concepção deste objetivo permitiu o saneamento das contas públicas.

Dentre os pontos a destacar neste período, com base nos preceitos da nova Constituição, foi feito a reforma administrativa, a realização de concurso público de provas e títulos de acordo com o artigo 37 inciso II e V da Constituição, a implantação do regime jurídico único estatutário, e de acordo com o entrevistado 2, 3, foi selecionado pessoas especializadas com conhecimento técnico, sem

apadrinhamento, o que possibilitou tornar a máquina administrativa mais eficiente e mais ágil, haja vista, que o quadro funcional deste período foi formado por gente nova, com muita vontade de trabalhar e com idéias novas de inovação, o que possibilitou a implantação de um plano de carreira. Assim como a atuação conjunta de profissionais de nível e experiência criou um ambiente de cooperação, produtividade e interesse na melhoria dos serviços públicos e o alcance dos objetivos da administração.

Outros pontos a destacar neste período foram os esforços para a implantação de uma faculdade, projeto urbanístico denominado “calçadão” e revitalização da Avenida Brasília, confecção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e suas leis complementares.

Na área social de acordo com o entrevistado 3, foi construído creches, centro de convivência do idoso, escolas, postos de saúde, e na área de infraestrutura foi executado pavimentação asfáltica e poliédrica, abastecedouros comunitários, conservação de solos e implantação da agência do INSS.

Vale salientar que de acordo com os entrevistados 2, 3, as ações da prefeitura foram norteadas com base no conhecimento profissional dos funcionários públicos, tal característica de acordo com Mintzberg (1983), uma vez reconhecida a especialização esta determina a influência preponderante do subsistema de conhecimento especializado, modelo no qual a administração deste período se apoiou. O entrevistado 3, acrescenta ainda que concedia aos secretários e funcionários quase que total autonomia, delegando e descentralizando cerca de 80% das tarefas dentro do princípio da legalidade e o restante das tarefas eram decididas de forma colegiada.

Neste período de acordo com o entrevistado 2, a coalizão externa teve como membro de maior poder e relevância o governo federal, a instabilidade da época do governo Collor foi um período conturbado e houve muita carência de recursos, trocas de Ministros e confisco da poupança. Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, neste período a Itaipu Binacional foi um grande parceiro,

todavia em função das mudanças que houve no governo federal teve um período de paralisação de convênios.

Entretanto, apesar de algumas divergências com o Estado, por sermos partidos de oposição fizemos um grande convênio com o Estado, BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento e Prefeitura Municipal, chamado de PEDU – Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano, que possibilitou a execução de 150.000 metros quadrados de pavimentação asfáltica e poliédrica no Município (entrevista 2, 3).

Um outro aspecto marcante no período de acordo com os entrevistados 2, 3, foi à construção do Calçadão da Avenida Brasília, construção esta que gerou polêmica e protestos da oposição (PMDB), tendo em vista que no decorrer da execução houve uma ação popular que paralisou a obra por alguns dias, até ser decidido o seu término via judicial.

Está obra definiu e marcou o perímetro urbano de Medianeira, antes um tanto quanto conturbado, sem iluminação, problemas de vegetação, problemas de estacionamento e trânsito mal definido. Está obra permitiu a mudança de sentido de várias ruas, criação de vias de mão única e direcionamento de estacionamento (entrevista 2).

O entrevistado 3, corrobora as afirmações do entrevistado 2, observando que a construção do Calçadão foi um marco histórico para Medianeira, tendo em vista que das análises elaboradas pela equipe de projetos do IPPUC – Instituto Paranaense de Planejamento Urbano da equipe do Jaime Lerner, a construção do Calçadão foi a melhor maneira de viabilizar a globalização da Avenida Brasília.

Uma outra obra de significância pessoal para o entrevistado 3, foi à construção do Lar dos Idosos, está obra deu-se em função de um encontro casual deste com um idoso, que havia recebido alta de um hospital da cidade e que deveria ir para casa, todavia este idoso não tinha casa, o que chamou a atenção

do entrevistado e que o levou a construir o Centro de Convivência do Idoso, obra esta que possibilitou o resgate e a inserção do idoso na sociedade medianeirense.

Em 1990 foi feito um grande esforço para inserir o Município de Medianeira no recebimento dos royalties gerado pela Itaipu Binacional e pelo ICMS ecológico do Parque Nacional do Iguaçu, objetivo este alcançado ao término desta gestão (entrevista 3).

Um dos componentes dos *stakeholders* que maior influência exerceu na prefeitura foi a Secretaria Municipal de Obras, Viação e Serviços Urbanos, seus engenheiros e técnicos exerceram maior pressão em função do subsistema de autoridade e do conhecimento especializado. A relação deste stakeholder da coalizão interna com um stakeholder da coalizão externa a CODEME – companhia de Desenvolvimento de Medianeira gerou algumas dificuldades para a administração deste período, de acordo com o entrevistado 1, a CODEME, Companhia de Economia Mista, tendo como sócio majoritário o Município, onde o seu Presidente era indicado e nomeado pelo Prefeito, sofreu muitas influências por parte do executivo municipal no que diz respeito às restrições financeiras.

Acrescenta ainda o entrevistado 1, que o poder na CODEME sem recursos era o mesmo que não ter poder.

A influência por parte do executivo municipal não possibilitou o atingimento dos objetivos da Companhia de Desenvolvimento de Medianeira para a qual ela foi criada (entrevista 1).

Mintzberg (1983), denomina de sistema de autoridade aquele em que o poder origina-se de cargo/função/posição/formal/legítima ocupada na hierarquia administrativa. O que caracterizava no caso a posição ocupada pelo Presidente da CODEME, estabelecendo-se uma cadeia de delegação. Conforme o autor caracteriza-se também como uma coalizão externa ao incluir os interesses daqueles afetados em um determinado instante pelas ações organizacionais e que podem em razão disto tornar-se atuantes sobre a organização.

Na coalizão externa, os stakeholders mais relevantes foram: o governo federal (pela constituição de 1988) que obrigava os municípios fazer concurso público e determinar seu regime jurídico único, bem como pelos escândalos de corrupção que se tornava transparentes e as sucessivas mudanças nos seus Ministérios, o Governo do Estado na destinação de recursos e parcerias de convênios, e de acordo com o entrevistado 3 “os sindicatos não influenciavam nas decisões organizacionais”.

A Coalizão Externa no período teve como membro de maior poder o Governo Federal, detentor de prerrogativas de intervir e influenciar na liberação de recursos e na formalização de convênios. Apesar de algumas divergências neste período com o Governo do Estado, considerou-se que a Coalizão Externa agiu de forma conjunta com o município.

Na Coalizão Interna teve como membro influente a tecnoestrutura, em especial a Secretaria Municipal de Obras, Viação e Serviços Urbanos, a Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Finanças, a Secretaria de Indústria e Comércio e a Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social, aumentou a influência dos funcionários em função da consolidação do plano de carreira, que consolidou o subsistema de autoridade (entrevista 2,3). A administração municipal deste período utilizou-se da autoridade estatuída em lei e do conhecimento especializado.

A CE e a CI, com seus membros influentes, e os respectivos subsistemas de poder utilizados, na Prefeitura Municipais de Medianeira mostraram a seguinte configuração conforme a figura 3, a seguir.

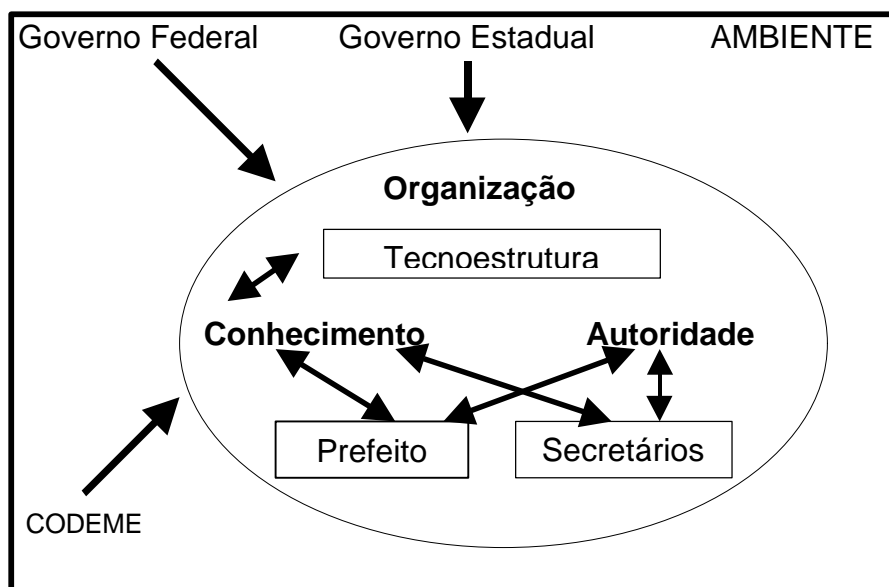


Figura 3 - A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder.

Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado no conhecimento especializado.

Com atenção ao primeiro objetivo da pesquisa podemos caracterizar a Prefeitura de Medianeira no período de 1989-1992 como uma configuração de poder meritocrática, uma vez que esta representa a melhor configuração de relações de poder para o período, o que Mintzberg (1983) confirma, uma vez que a configuração do tipo meritocracia focaliza o seu poder sobre o corpo técnico da organização, ou seja, sobre os seus especialistas, cuja coalizão interna é dominada pelo sistema de especialistas.

No modelo proposto por Mintzberg (1983) para explicar os diferentes estágios da vida organizacional, construído com base nas suas configurações de poder, a condição chave que faz surgir uma configuração de poder do tipo meritocracia é a necessidade da organização desempenhar um trabalho complexo, o qual requer um alto nível de especialização na sua coalizão interna.

O aspecto fundamental na Prefeitura nesse período foi à instituição ter realizado concurso público, implantar um plano de carreira e instituir mecanismos adequados para a administração de recursos humanos tornarem-se especializados. Na estrutura da Prefeitura observou-se que, quem detém realmente a maior parcelas de poder são os funcionários, eles integram os grupos ocupacionais técnico, responsáveis pelas atividades-fim da organização. Confirma-se a configuração meritocracia, uma vez que, a aprovação das contas municipais deste período foi totalmente aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado. A aprovação das contas se deu em função do conhecimento especializado, o qual é essencial ao funcionamento da organização. Desta maneira, dentro da tipologia proposta por Mintzberg (1983) é caracterizada como tendo uma configuração de poder meritocracia, onde o poder é distribuído em função do mérito, com uma coalizão interna profissional.

#### **4.8 A Dinâmica do Período de 1993 – 1996**

Em 1993 assume a Prefeitura Municipal de Medianeira o Prefeito Sr. Antonio Luiz Baú e seu Vice-Prefeito Sr. Erci Baldissera pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para governar o município até 1996, inicialmente participaram de seu primeiro escalão os Secretários Municipais de: Administração o Sr. Valdir Perondi; Finanças o Sr. Ezequiel de Lima; Planejamento o Sr. Alberto Mazzutti; Educação e Cultura a Srª Clecy Capellari Gravina; Obras Viação e Serviços Urbanos o Sr. Sérgio de Oliveira Salgado; Esportes o Sr. Erci Baldissera; Ação Social a Srª Marlene Alamini Baú; Indústria e Comércio o Sr. Jorge Dall'óglio; Agricultura e Meio Ambiente o Sr. Darci Appio; e da Saúde Sr. Jarbas Barbeta.

A transição deste período com relação ao ambiente interno organizacional, tendo em vista que no quadro efetivo de funcionários houve uma continuidade, de acordo com o entrevistado 4, a administração entrou naturalmente em 1993 com o propósito voltado unicamente para uma administração especializada e técnica,



levando em conta que o município com apenas trinta e poucos anos de emancipação política necessita efetivamente de investimentos pesados em infraestrutura urbana. O entrevistado salienta que no início de seu mandato faltava sala de aulas, pavimentação urbana, espaços culturais, abrigo para meninos de rua e essas ações evidentemente precisava de alguém com formação técnica que pudesse dar fim aos problemas urgentes do déficit do setor público.

Considerando que nos dois primeiros anos de mandato dessa gestão o Governo do Estado eleito pelo mesmo partido (PMDB), nas palavras do entrevistado 4, representou para o município um parceiro importante que ajudou fundamentalmente a colocar em prática uma infinidade de obras. Nos dois últimos anos de mandato, a administração perdeu poder, haja vista, a mudança do Governo do Estado eleito por um partido de oposição, que foi um Governo complicado, extremamente revanchista do ponto de vista político que nos secou todas as possibilidades de avanços na área de investimentos em obras no nosso município, inclusive cortando convênios que já havia sido assinados nos dois primeiros anos de mandato, de modo que nós construímos essa administração técnica com especialistas que trabalharam com muito afinho e dedicação no sentido de colocar em prática o plano de governo.

Em relação a *stakeholders* a administração teve que se adaptar aos programas existentes do Governo do Estado e do Governo Federal, para colocar em prática seus projetos, onde os recursos internos (próprios) eram administrados de modo a cumprir o plano de governo (entrevista 4,6).

A administração do Prefeito Baú sofreu alguns desgastes, ela tinha idéias muito boas, mas esbarrava na escassez de recursos, a mesma expressava credibilidade (entrevista 6). Acrescenta ainda o entrevistado que a administração deste período teve altos e baixos, pois não soube aproveitar durante o Governo Requião e o Vice-Governador Mário Pereira, que era de Cascavel, pois o Prefeito tinha as portas abertas neste governo. Muitos convênios foram feitos, mas dois anos depois mudou a administração do Estado e os convênios foram suspensos e

rescindidos. Esta afirmação corrobora as declarações do entrevistado 4, citado anteriormente.

De acordo com o entendimento do entrevistado 4, as ações mais importantes dessa gestão foram: a) tratamento de esgoto, com ampliação de 9 Km na área urbana; b) investimentos de 6 milhões de dólares que resolveu de forma definitiva a captação e destinação da água potável no município até o ano 2025. Em seu entender a canalização parcial do rio bolinha permitiu a resolução dos problemas causados pelas voçorocas e erosão urbana. Na área educacional foi construída uma sala de aula a cada 45 dias e o maior Colégio do Município a Escola Municipal Ulysses Guimarães, também foi concluído o centro popular de cultura e os meninos de rua foram abrigados no programa irmão cidadão, hoje denominado CEACA – Centro de Atendimento a Criança e ao Adolescente. O entrevistado ainda reitera que o maior programa de pavimentação rural e urbana foi implementado durante esta gestão.

Para os entrevistados nessa gestão foram construídas 146 casas populares, pavimentação asfáltica nas marginais a BR 277 retirando o tráfego urbano da mesma. Visando a criação e geração de emprego e renda nesse período foi implantado o projeto das incubadoras industriais em parceria com a ACIME (Associação Comercial e Industrial de Medianeira) e SEBRAE, projeto este de significativa relevância para o município, haja vista, que foi matéria na rede globo de televisão em seu programa, pequenas empresas grandes negócios, além de receber inúmeras comitivas vindas de outros Estados e de Países como Paraguai e Argentina para conhecer o projeto (entrevistas 4, 5,6).

Seguindo a ótica de parceria os entrevistados afirmam que a Itaipu Binacional foi uma grande parceira em projetos referente ao meio ambiente, apesar das mudanças dos Governos Estadual e Federal, que influenciaram diretamente na indicação do primeiro escalão da Itaipu (entrevistas 4,6).

Tendo em vista que o lema da administração era “A Felicidade Começa Aqui” o entrevistado 4, explica que a equipe de administração era eminentemente

técnica e resolutive e cada ato, cada gesto e cada atitude da administração deveria construir um pouco do conceito “Feliz” e que naturalmente o que se pretendia era deixar uma cidade melhor, como de fato conseguimos deixar.

As eleições de 1992 foram disputadas sem nenhum tipo de alianças, disputou-se com um único partido (PMDB) e foi vencida, sofreu-se alguns desgastes políticos, uma vez que não conseguimos atender algumas reivindicações, frustrando e causando desconfortos àqueles que não foram atendidos. Em 1994 o PMDB perdeu as eleições para Governo do Estado, o que levou a administração municipal a ter desgaste político e dificuldade de relacionamento com as parcerias junto ao Governo do Estado (entrevista 4,5,6).

A gestão deste período não teve como fatores intervenientes à ingerência político partidário de outros partidos locais, uma vez que o Prefeito disputou as eleições somente com a sua legenda. A presença de Itaipu, Governo do Estado, BIRD, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Governo Federal, foram muito importantes nos projetos do município, exceto o Estado nos últimos dois anos de mandato desta administração. Esta afirmação reforça as declarações do entrevistado 4, citadas anteriormente (entrevista 5).

O entrevistado 6, ressalta que o Prefeito Baú tinha autonomia, pois na época o PMDB de Medianeira representava o povão, e que hoje não representa mais, pois o PT passou a ser o povão. Em 1994 a ACIME resolveu fazer uma campanha para que Medianeira e Região tivesse um representante na Assembléia Legislativa, visando ter mais forças nas reivindicações. Foi lançado e eleito a Deputado Estadual o Colombo do PT (entrevista 6).

Em se tratando do relacionamento com os Secretários o entrevistado 4, enfatiza que é natural que haja desgaste das pessoas que ocupam cargos de confiança, em função desses desgastes foram feitas várias mudanças no secretariado por algumas razões de ordem pessoal e ou política. Reforçou-se alguns setores, que antes não estavam indo bem, em especial a Secretaria de Obras, destaca que, na escolha para os cargos, foi levada em conta a

competência, para gerenciar de forma efetiva um governo técnico, não um governo político. Primeiro se consultava se os pretendentes concordavam com a proposta de governo, se positivo, eram naturalmente nomeados. Estes possuíam autonomia absoluta para ações que lhes conviessem, obviamente em sintonia com os propósitos do plano de governo. O entrevistado salienta que algumas queixas houveram dada a pouca interferência nas secretarias (entrevista 4).

Reforçando as afirmações acima, o entrevistado 6, ratifica que a administração do Prefeito Baú foi muito eficiente na área de saúde, de educação e de esportes. Na área de esporte divulgou o município com o projeto do vôlei de areia e uniu a indústria e o comércio através de competições esportivas. Acho que para a época era a forma de administrar. O critério de escolha dos secretários era de acordo com a sua formação e a sua especialização, a maioria dos ocupantes dos cargos possuíam curso superior.

Visando a expansão e melhoria da área industrial a ACIME fez parcerias com o município através da Secretaria de Indústria e Comércio, propiciando incentivos e subsídios para implantação de indústrias, além de participar do projeto de implantação do frigorífico de aves da COTREFAL (Cooperativa Agrícola Três Fronteiras Ltda), para que o projeto ficasse no município por este projeto ser de alto investimento, com capacidade de geração de emprego e renda, tendo uma capacidade de abate de 140.000 aves/dia. Muitos municípios participaram com propostas, na verdade o projeto já estava definido antes da abertura das propostas, parece que houve direcionamento, uma vez que o mesmo foi implantado no município de Matelândia, terra do presidente da COTREFAL (entrevista 6).

Um episódio relevante foi à criação da Secretaria Municipal de Planejamento tendo em vista que, não é possível uma boa gestão municipal hoje em dia sem que haja alguém pensando no município, as ações de gestão precisam ser pesadas e esta Secretaria foi fundamental em termos de produzir projetos, planejar todos os atos e obras. A SEPLAN (Secretaria de Planejamento)

proporcionou na época a implementação da administração técnica que se precisava. Estrategicamente no que diz respeito ao planejamento urbano deu início a implantação definitiva do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Medianeira. Essas ações da SEPLAN caracterizaram o aspecto da aplicação de conhecimento especializado, que reforça um ponto importante dessa administração, todas as ações deste governo foram eminentemente técnica deixando de lado a questão política (entrevista 4).

No entender do entrevistado 5, um episódio marcante na SEPLAN, foi após cinco meses de trabalho, onde assessores da FAMEPAR (Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná), visitaram a Secretaria e constataram que esta estava totalmente organizada e desempenhando além de suas atividades, atendendo outras Secretarias em suas funções e necessidades. Por ser o primeiro ano de funcionamento, escolhemos dois componentes com capacidades para compor o quadro de frente, além de outros funcionários competentes, arquitetos e técnicos administrativos, os quais já possuíam experiências. A partir disto todo o trabalho de pesquisa, visitas a outras Prefeituras, contatos com órgãos governamentais foram feitos em equipe. Esse foi o ponto crucial e principal do êxito da SEPLAN.

Acrescenta o entrevistado que a função da SEPLAN é planejar, tudo cuidadosamente estudado, pensado, analisado e projetado, tudo para dar certo. Este observa que a SEPLAN mesmo sem orçamento com muito esforço construiu seu próprio espaço físico e indispôs-se perante as demais Secretarias pela sua organização, competência e pronto atendimento. Por causa destas retaliações passou por discriminações por parte de outras Secretarias menos eficientes, houve tentativas de indivíduos de posições dentro da Prefeitura tentando usar sua posição para induzir decisões da SEPLAN, todavia esta Secretaria sempre respeitou os preceitos Constitucionais da Legalidade e da Imparcialidade no seu modo de agir.

Interessante notar, entretanto, que quanto à eficácia da gestão municipal no período de 1993-1996 os entrevistados afirmam que a gestão foi positiva, muitos investimentos foram feitos, obras de infraestrutura, obras de impacto, divulgação do Município através do marketing, obras sociais como a Escola Irmão Cidadão, que retirou os menores de ruas, atendendo uma antiga reivindicação do comércio local, haja vista que os menores permaneciam na frente dos estabelecimentos pedindo esmolas. Outras obras foram a construção de creches, postos de saúde, construção de escolas, um grande projeto de pavimentação, ciclovias, reurbanização da Avenida Brasil, implantação do Plano Diretor e suas leis complementares, plano este que possibilitou um melhor ordenamento da cidade, contribuindo desta forma para a melhoria da qualidade de vida dos medianeirenses (entrevistas 4,5,6).

Esse período caracterizou-se como dominado pelo sistema de conhecimento especializado, que conforme Mintzberg (1983), é quando o poder em uma organização complexa passa a ser dos indivíduos com habilidades e conhecimentos cruciais para a gestão da organização, porém percebe-se que este período teve seu início com base no sistema de poder político, uma vez que a autoridade permaneceu com sua influência em função do poder político emanado da esfera estadual que tinha como líder maior, o governador do Estado, na época Roberto Requião, que administrava o Estado através de alianças políticas com os prefeitos de seu partido, o PMDB. O executivo municipal após a Eleição do novo governador em 1995 perde poder político em função da ascensão ao governo de um novo partido, do PDT então, capitaneado no Estado pelo governador Jaime Lerner. A influência do Prefeito do período passa a ser relativizada uma vez que convênios e alianças com o governo estadual foram restritos em função da divergência política.

Com relação à coalizão interna o sistema de poder predominante foi o conhecimento. Na coalizão externa representada pelo governo do Estado, que

dificultou as parcerias e a liberação de recursos a partir dos dois últimos anos por se caracterizar de partido contrário.

Segundo Mintzberg (1983) a meritocracia focaliza o seu poder sobre os seus respectivos especialistas. Assim, a coalizão interna também é caracterizada pelo conhecimento especializado. Entretanto, a presença de diferentes tipos de especialistas geralmente propicia uma boa dose de atividade política, especialmente na estrutura administrativa onde os especialistas discutem sobre recursos, limites e estratégias. Dessa forma a coalizão externa pode ser mais bem descrita como sendo passiva, embora pareça estar dividida. Devido ao seu treinamento, os especialistas possuem maiores possibilidades de rotatividade nos cargos, e por isso, a sua lealdade à organização é um fator fraco. A condição chave que faz surgir a meritocracia é a necessidade da organização desempenhar um trabalho complexo, o qual requer um alto nível de especialização na sua coalizão interna.

Verifica-se que a administração deste período focaliza o seu poder sobre o corpo técnico da organização, ou seja, sobre os seus especialistas e a configuração que melhor representa o poder deste período foi a meritocracia.

Segundo Mintzberg (1983) os sistemas fechados ou meritocracia tendem a perdurar por um considerável período de tempo, em parte por causa da capacidade de se renovarem através da forma de confrontação da arena política.

Na coalizão externa o *stakeholder* mais relevante foi o Governo do Estado nos últimos dois anos de mandato, por ser de partidos de oposição.

Assim, os objetivos da pesquisa foram atingidos, tendo em vista a identificação e a descrição da configuração do período, bem como a identificação da CI e da CE.

Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado no conhecimento especializado.

A CE e a CI, com seus membros influentes, os respectivos subsistemas de poderes utilizados, na Prefeitura Municipal de Medianeira mostraram a seguinte configuração conforme a figura 4, a seguir.

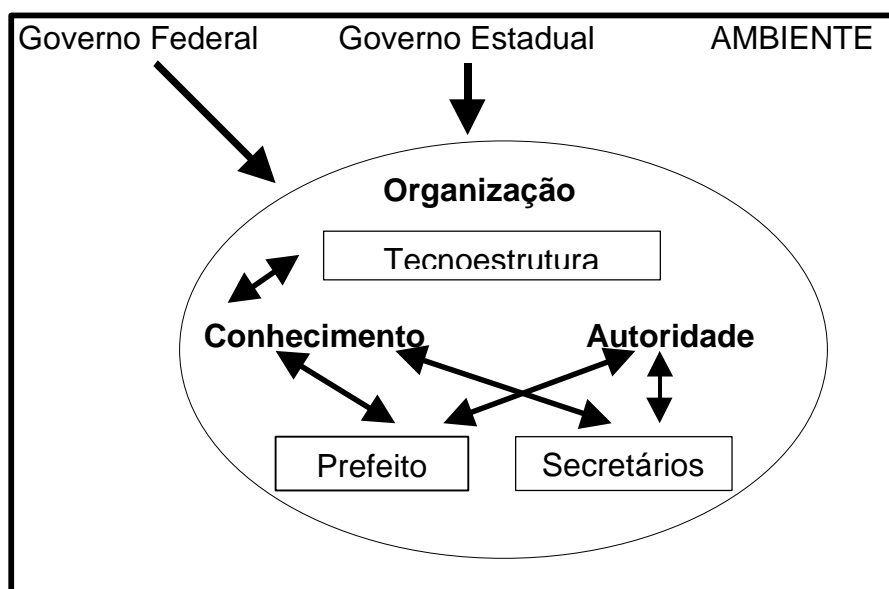


Figura 4 - A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder.

#### 4.9 A Dinâmica do Período de 1997-2000

Eleitos em 03 de outubro de 1996 pela coligação PT e PFL, para o período de 1997 a 2000, tendo como Prefeito o Sr. Luiz Yoshio Suzuke (PT) e Vice-Prefeito o Sr. Sebastião Antonio (PFL), com o lema “Muito Mais Medianeira”. O primeiro escalão do governo foi formado pelos Secretários Municipais de: Administração o Sr. Mário Alberto Béria; Planejamento o Sr. Vilson Bolívar Toson; Finanças o Sr. Carlos Andregretti; Educação o Sr. João Cláudio Madureira; Obras, Viação e Serviços Urbanos o Sr. Vilmar Atílio Ghelere; Agricultura e Meio Ambiente o Sr. Sebastião Antonio; Esportes o Sr. Ricardo Nami; Indústria e Comércio o Sr. Oclecy Amaro; Saúde o Sr. Valdemar Padilha Feltrin e Ação Social a Sr<sup>a</sup> Ivete Paggi Suzuke.



Neste período Medianeira é administrado com base na participação direta da sociedade. Através do Orçamento participativo, a sociedade decide os investimentos prioritários do município, compondo com a Câmara Municipal de Vereadores e do Poder Executivo Municipal, uma nova parte no cenário decisório do município, e conselho do orçamento participativo.

“Em um processo altamente educativo, o cidadão que antes se preocupava apenas com o seu problema, passa a preocupar-se também com as questões estruturais, e de planejamento de todo o município”. (Revista municipal Participar e Decidir 1999).

Nota-se que cada gestão ao nível de administração geral as decisões são descentralizadas, de acordo com a sua natureza, para cada Secretário Municipal, assim no limite de suas competências, decidem sobre os assuntos inerentes a Secretaria que dirigem, onde o prefeito municipal delega poderes, com o objetivo de abreviar diversas rotinas, procedimentos e também acelerar decisões.

No tocante a transição desse período no quadro de funcionários efetivos houve também uma continuidade. A dinâmica do período de 1997 a 2000, nesta gestão em Medianeira acontece uma coligação do PT com o PFL, resolvemos fazer a coligação em 1996, por que vimos que era a única forma de vencer o PMDB, que governava a Cidade (entrevistas 7,8), e que é confirmado pelo entrevistado 9.

Para concretizar esta coligação houve resistência de parte dos petistas e pefelistas, muitas reuniões e debates foram feitos até que os dois partidos concluíram que valia o sacrifício da tão inusitada coalizão (entrevistas 7,8). Acrescenta o entrevistado 8, nós fizemos esta aliança para vencer as eleições, mas tínhamos um projeto de governo e em especial o médico da família e o orçamento participativo.

Em 1998, nas eleições para Governador do Estado, o Prefeito Suzuke apoiou o candidato de oposição Roberto Requião do PMDB, houve uma série de

dificuldades, muitos projetos ficaram engavetados por uns bons oito meses e tivemos que brigar juntos com os Deputados Werner Wander (Federal) e Hélio Rusch (Estadual) do PFL para liberar os recursos (entrevista 7).

Afirma o entrevistado 8, que a nível Nacional e Estadual o projeto é antagônico, e que fez campanha para o partido de oposição, Governo do Estado, Roberto Requião (PMDB) e para Deputado Estadual, Irineu Colombo (PT) e o Sebastião Antonio fez campanha para o partido de situação, Governo do Estado, Jaime Lerner (PFL), no projeto Estadual e Federal vamos brigar em outro campo, agora na questão municipal vamos respeitar e desenvolver o município.

Para tanto, na administração deste período a confiança foi o principal acerto, porque política você tem que fazer com confiança, e então quando havia divergências discutíamos e cabe a quem está no poder decidir (entrevista 8).

Lembra ainda o entrevistado que um momento importante foi à passagem do Governo Jaime Lerner para o PFL, foi a maior revolução política que aconteceu no Paraná, onde não se mudou nada, e a base governista ao invés de diminuir, aumentou, é uma coisa engraçada, mas é o poder que o Jaime Lerner tem no Estado. E para Medianeira foi bom, porque os deputados do PFL, que representavam Medianeira, melhoraram muito o relacionamento com o Governo do Estado e a liberação de recursos, e ficou claro que o adversário em Medianeira no governo não era o PT, mas sim o PMDB.

Nas declarações do entrevistado 7, este observa que o PFL é um exímio especialista em executar obras como também na obtenção de recursos, enquanto o PT em função de sua ideologia socialista é muito mais especializado no atendimento das áreas sociais. Acrescenta ainda, que houve muita influência do PT na destinação de verbas para a área de Ação Social, Saúde e Educação. As observações acima são confirmadas pelos entrevistados 8,9, quando dizem que a obra estratégica do Prefeito Suzuke e do Vice-Prefeito Sebastião, foi a questão da saúde. Houve muitas obras, todavia as mudanças significativas foram no aspecto

social. Nessa gestão as Secretarias de Saúde, Ação Social e Educação foram ocupadas por representantes do PT.

Pelo acima exposto e com base nas declarações do entrevistado 9, a figura do Prefeito deste período era de uma pessoa carismática, muito humana e muita bem relacionada, e que tratou as pessoas como elas gostam de ser tratadas, ou seja, com respeito e dignidade. Enfim o mérito da gestão participativa e democrática muito se deve ao bom relacionamento transparente que a gestão manteve com a comunidade.

Acrescenta ainda o entrevistado 9, que o PT e o PFL possuem realmente pessoas profissionais, que só lidam com isso, que sabem mexer com ação e reação, e que não se percebeu na verdade coalizão entre as Secretarias, muitas parecia ter mais poder que o Prefeito, este acrescenta que o PT optou pelas Secretarias voltadas as áreas de Ação Social, Saúde e Educação, porque nessas áreas residem as maiores clientelas da população, confirmando as declarações anteriormente citadas pelo entrevistado 7.

Para tanto, o PT e o PFL para vencer as eleições de 1996, esqueceram as ideologias a nível Federal e Estadual focalizando a idéia de administrar bem o município de Medianeira, e que o lema, “Muito Mais Medianeira”, surgiu da coligação, uma vez que Medianeira estava acima das pretensões individuais de cada partido, e ressalta que o PT e o PFL podem ser vistos com uma Rua ou Avenida onde as mesmas têm lado esquerdo e direito e que todos transitam nelas (entrevista 7). Acrescenta ainda, que na época foi feito uma boa parceria, apesar dos adversários dizerem que não daria certo, um ex-prefeito da oposição chegou a dizer que a SEPLAN tinha pouco orçamento, porém tinha muito poder de decisão.

O entrevistado acima afirma que a SEPLAN foi uma Secretaria que decidiu e efetuou muitos projetos em todas as esferas públicas; projeto Paraná Urbano, Médico da Família, Orçamento Participativo, Infraestrutura, Plano Diretor e em especial no projeto de Geoprocessamento, onde Medianeira teve grandes

avanços e está entre os seis municípios do Estado que mais evoluíram neste projeto.

Com respeito à democratização do poder, ressalta-se que o projeto Médico da Família foi um grande aprendizado, o Plebiscito da Praça (Eleição onde a população com seu Título de Eleitor teve a oportunidade de escolher entre dois projetos; um de abertura da praça e outro de não abertura), juntamente com o projeto de Orçamento participativo revelaram o quão importante e interessante representa a participação da comunidade, pois esta começa saber de onde provém o recurso público, onde estão sendo aplicados, e isto, efetivamente caracteriza um governo com transparência (entrevista 8).

A ênfase maior da gestão foi direcionar recursos para as questões sociais (entrevistas 8,9). O entrevistado 8, ressalta que com relação a muitos projetos o direcionamento nos dois primeiros anos de mandato foi a destinação de recursos não para obras, mas sim para a questão social, observando que muitas lideranças disseram que a saúde não dá voto, porém no entendimento deste a saúde pública é uma questão necessária e que é a função da prefeitura atender bem esta demanda social no tocante a ação social e a educação se forem bem trabalhadas eliminam vários problemas e devolve a população uma maior qualidade de vida. Para o entrevistado, investimentos nestas áreas representa um grande diferencial político.

Na visão dos entrevistados 8,9 a autonomia e a liberdade dada ao secretariado, possibilitou o alcance dos objetivos sociais, atendendo de forma eficiente toda a população.

O entrevistado 8, salienta que na Secretaria de Saúde em quatro anos de mandato recebeu apenas dez problemas de saúde que não foram solucionados pela Secretaria, para este a autonomia dada ao Secretário de Saúde possibilitou ao mesmo a execução de seu trabalho com competência e independência na resolução dos problemas de saúde pública. Para o entrevistado 9, as ações na área de Saúde foram boas, como também nas áreas de Educação e Cultura,

observando que estas áreas tiveram um crescimento muito interessante, principalmente a área de Cultura, através da FUNDACEM (Fundação Cultural de Medianeira).

Em função de que a maior ênfase foi dada à área social, no entendimento do entrevistado 9, a Secretaria de Indústria e Comércio nesta gestão foi uma Secretaria Alegórica.

A gestão desse período ficou em débito com o funcionalismo efetivo de não ter melhorado o plano de cargos e salários existente, privilegiando a Educação em função da nova LDB (Lei de Diretrizes de Bases da Educação) e o FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). No que diz respeito ao atraso nos vencimentos dos funcionários teve-se alguns momentos de tensões, porém em função de ter a humildade de sentar, e dialogar com o Sindicato, estas tensões foram equacionadas. O relacionamento amigável do executivo municipal com o Sindicato deu-se ao fato do Prefeito ter sido sindicalista (entrevista 8).

Uma das dificuldades para o desenvolvimento da região oeste e sudoeste do Paraná foi o fechamento da Estrada do Colono em 1986. Essa estrada atravessa o parque nacional do Iguaçu e seu fechamento deu-se em função de discussões ambientais. As ações da comunidade de Medianeira e micro-região junto com instituições regionais fizeram a reabertura em 1998. Observa que um dos fatos que atrapalhou a gestão deste período foi o processo de abertura desta estrada, porque o que foi feito no início foi muito mais com o coração do que com a razão (entrevista 8). Assevera o mesmo que se na época tivesse analisado a legislação não teria entrado neste processo, uma vez que o mesmo exigiu muito tempo de trabalho, que poderia ter sido direcionado para outras ações.

Este período caracterizou-se como uma Configuração de Poder Arena Política e Missionária. Segundo Mintzberg (1983) a arena política é caracterizada por conflito, tanto na coalizão externa, que é dividida, quanto na coalizão interna, que é politizada. Algumas arenas políticas são caracterizadas por um tipo de conflito mais moderado. Ainda conforme Mintzberg (1983) a configuração do tipo

missionária e tão dominada por uma ideologia, que sua Coalizão Externa é passiva. A forte ideologia serve para amarrar a Coalizão Interna em torno de seus objetivos ideológicos e permite, também, que os seus membros sejam confiáveis para tomar decisões. Dificilmente os jogos políticos se desenvolvem nessa configuração.

No caso investigado, a coalizão formada pelos partidos PT e PFL, deu-se principalmente para derrotar o partido PMDB que até então detinha o poder municipal local. Internamente a coalizão seguiu o programa partidário do PT que preconizou as prioridades nas áreas de saúde, educação e ação social. A união em torno dos objetivos partidários do PT proporcionou uma estabilidade harmônica na coalizão interna. A União entre PT e PFL pode parecer uma situação esdrúxula, mas não é, pois conforme Mintzberg (1983), “embora a arena política pareça uma disfunção – a harmonia permite melhor que as organizações atinjam as suas missões do que o conflito – ela não é, necessariamente, uma aberração”.

Ainda conforme Mintzberg (1983), a arena política pode servir como estágio funcional e, na verdade, necessário na transição de uma configuração de poder para outra. No caso da Prefeitura de Medianeira, este fato parece se confirmar, uma vez que a coalizão PT/PFL continuou no poder após as eleições de 2000.

Mintzberg (1983), ainda coloca que: os sistemas de poder e de objetivos dentro e em torno das organizações estariam em estado de equilíbrio dinâmico. As configurações de poder têm de ser vistas como instáveis. Cada uma permanece estável apenas sob certas condições, ou seja, quando essas condições as apóiam; elas se desestabilizam assim que essas condições se alteram. O que é também verificado no caso estudado, já que a coalizão continua em estado de equilíbrio, uma vez que as condições para o estabelecimento da coligação continuam válidas, o PMBD continua fora do poder local e o programa partidário do PT está sendo aplicado e aceito pela sociedade e pelos participantes da coalizão interna.

Na coalizão externa, os stakeholders mais significativos foram: o governo federal que obriga os municípios a fazer cumprir os preceitos legais. O governo estadual por ser de partido de oposição (PDT) nos dois primeiros anos de mandato e posteriormente em função da troca de partido pelo Governador do Estado que deixa o PDT ingressando no PFL. O Sindicato no que diz respeito ao atraso no pagamento dos funcionários públicos.

A Coalizão Externa no período teve como membro de maior poder o Governo Federal, detentor de prerrogativas de intervir e influenciar na liberação de recursos e na formalização de convênios e o Governo Estadual nos primeiros dois anos de mandato.

Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado na ideologia.

A CE e a CI, com seus membros influentes, e os respectivos subsistemas de poderes utilizados, na Prefeitura Municipal de Medianeira mostraram a seguinte configuração conforme a figura 5, a seguir.

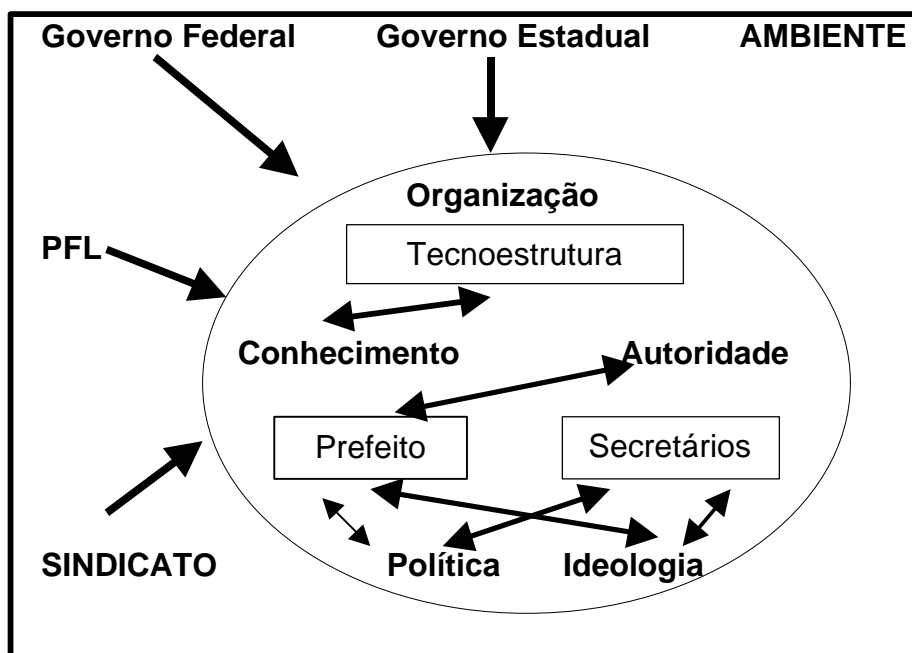


Figura 5 - A organização, a CE a CI e os Subsistemas de Poder.

Na Coalizão Interna, predominou com supremacia, o Executivo Municipal, apoiado na autoridade e na ideologia. Não há indicações de que o conhecimento especializado tenha sido prestigiado nesta gestão.

Nesta gestão pode-se perceber, pouca importância dada ao subsistema de conhecimento especializado, em função do surgimento dos ideais petistas, seguidos pelos seus dirigentes, ou seja, a busca de participação popular nas decisões do executivo municipal.

#### **4.10 Análise Consolidada: 1989 – 2000**

Consolidando-se, de forma conjunta e seqüencial, as análises dos períodos estudados na Prefeitura Municipal de Medianeira, pode-se elaborar o quadro 2, a seguir.



Quadro 2 – Consolidação da análise 1989-2000

PERÍODO			
	1989 – 1992	1993 – 1996	1997 – 2000
Conhecimento Especializado	Aumenta	Aumenta	Diminui
Autoridade	Aumenta	Aumenta	Diminui
Política	Diminui	Diminui	Aumenta
Ideologia	Diminui	Diminui	Aumenta
Subsistema Predominante	Conhecimento	Conhecimento	Ideologia
Configurações de Poder	Meritocracia	Meritocracia	Missionária e Arena Política
Poder Organizacional	Aumenta	Diminui	Aumenta
Stakeholders Relevantes	Governo Federal Governo Estadual Itaipu	Governo Federal Governo Estadual Itaipu	Governo Federal Governo Estadual Itaipu Sindicato PFL
CE	Passiva	Passiva	Dividida
CI – Membros Influentes	Tecnoestrutura Executivo Secretaria de Obras	Tecnoestrutura Executivo SEPLAN	Secretarias Executivo
Eventos Importantes	Constituição de 88 Calçada	Projetos de Infraestrutura Interferência de política externa do Estado	Orçamento participativo Plebiscito Interferência de política externa do Estado

Considerando-se o quadro anterior, pode-se verificar que:

1) As quatro primeiras linhas indicam que cada um dos subsistemas de Poder modifica a sua influência, relativamente aos resultados organizacionais, ao longo dos intervalos de tempo considerados. Assim, por exemplo, o Conhecimento Especializado aumenta nos dois primeiros períodos (1989-1992 e 1993-1996), diminuindo no período (1997-2000).

2) A linha seguinte mostra a permanência do conhecimento especializado como subsistema de Poder com maior influência interna (predominante) ocorrendo no primeiro e segundo período e no último período (1997-2000) sendo substituído pelo subsistema de ideologia.

3) O Poder da Prefeitura Municipal de Medianeira, frente ao ambiente, aumenta no primeiro período (1989-1992). Todavia no segundo período (1993-1996) o Poder diminui, voltando a aumentar no último período analisado.

4) Nos períodos analisados, diferentes stakeholders relevantes influem, ponderavelmente, na CE. O Governo Federal e o Governo Estadual estão presentes em todo o tempo.

5) O Governo Federal e o Governo Estadual dominam a CE em todos os períodos.

6) Na CI, os membros com relevante influência mudam nos intervalos de tempo analisados. O executivo municipal exerce poder em todo o período analisado (1989-2000).

7) As interferências externas, na Prefeitura Municipal de Medianeira, assumem formas e intensidades diversas, ao longo do tempo. As interferências políticas atuam significativamente de 1993 a 2000.

Esta metodologia poderá ser utilizada para estudar a dinâmica da configuração de poder de outros municípios.

O Município de Medianeira neste período de 1989-2000 apresentou as seguintes variações em suas receitas, conforme apresentado no quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Receita Corrente, de Capital e Receita Total no período de 1989-2000

AN OS	RECEITA CORRENTE	RECEITA DE CAPITAL	RECEITA TOTAL
1989	3.500.000.000,00	1.800.000.000,00	5.300.000.000,00
1990	86.850.000,00	16.350.000,00	103.200.000,00
1991	3.907.555,00	128.700,00	4.036.255,00
1992	23.878.114.355,35	2.239.141.276,93	26.117.255.632,28
1993	172.045.817.000,00	7.954.183.000,00	180.000.000.000,00
1994	5.022.372,00	751.462,00	5.278.618,00
1995	8.045.471,00	443.969,00	8.489.440,00
1996	16.813.000,00	3.167.000,00	19.980.000,00
1997	11.692.613,73	2.467.728,27	14.160.342,00
1998	14.234.246,19	1.605.387,50	15.889.633,69
1999	15.538.715,51	1.863.000,00	17.538.715,51
2000	17.420.312,83	1.000.000,00	18.420.312,83

Obs. As moedas presentes em cada período estavam assim distribuídas: a) Cruzado Novo (Ncz\$) 16.01.1989 a 15.03.1990, Cruzeiro (Cr\$) 16.03.1990 a 31.07.1993, Cruzeiro Real (Cr\$) 1º .08.1993 a 30.06.94 e Real (R\$) desde 1º .07.1994 até os dias atuais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 Conclusões

O tema poder tem recebido atenção crescente por parte de especialistas e pesquisadores, através da utilização de modelos para buscar novas formas de conceber e entender a dinâmica e a configuração do poder das organizações.

Considerando-se o objetivo geral do presente estudo, ou seja, descrever e analisar a dinâmica das configurações de poder no município de Medianeira Paraná, no período de 1989 a 2000, levando-se em consideração também os objetivos específicos que este trabalho se propôs identificar, pode-se concluir que:

a) Em relação ao primeiro objetivo da pesquisa podemos caracterizar a Prefeitura de Medianeira no período de 1989-1992 como uma configuração de poder meritocrática, uma vez que esta representa a melhor configuração de relações de poder para o período. Na coalizão externa, os *stakeholders* mais relevantes foram: o governo federal (pela constituição de 1988) que obrigava os municípios fazer concurso público e determinar seu regime jurídico único e o Governo do Estado na destinação de recursos e parcerias de convênios. Na Coalizão Interna teve como membro influente a tecnoestrutura. A administração municipal deste período utilizou-se da autoridade estatuída em Lei e do conhecimento especializado. Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado no conhecimento especializado.

b) Em relação ao primeiro objetivo da pesquisa podemos caracterizar a Prefeitura de Medianeira no período de 1993-1996 como uma configuração de poder meritocrática, esse período caracterizou-se como um sistema de conhecimento especializado, com relação à coalizão interna o sistema de poder predomina o conhecimento especializado. Na coalizão externa representada pelo governo do Estado, que dificultou as parcerias e a liberação de recursos. Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos

dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado no conhecimento especializado.

c) Em relação ao primeiro objetivo da pesquisa podemos caracterizar a Prefeitura de Medianeira no período de 1997-2000, como uma Configuração de Poder Arena Política e Missionária. Assim, a arena política é caracterizada por conflito, tanto na coalizão externa, que é dividida, quanto na coalizão interna, que é politizada. Algumas arenas políticas são caracterizadas por um tipo de conflito mais moderado. A configuração do tipo missionária é tão dominada por uma ideologia, que sua Coalizão Externa é passiva. A Coalizão Externa no período teve como membro de maior poder o Governo Federal e o Governo Estadual. Nesta gestão pode-se perceber claramente que as bases de poder utilizadas pelos dirigentes foram respectivamente o poder formal (autoridade) e o poder baseado na ideologia. Na Coalizão Interna, predominou com supremacia, o Executivo Municipal, apoiado na autoridade e na ideologia. Não há indicações de que o conhecimento especializado tenha sido prestigiado nesta gestão.

Por tratar-se de um estudo exploratório, vale salientar que a conclusão deste trabalho se aplica somente para o estudo de caso específico.

## **5.2 Recomendações**

A experiência vivenciada oportuniza fazer uma recomendação deste estudo a outros pesquisadores que viessem a realizar estudos utilizando o referencial teórico de Mintzberg (1983) em outras organizações do setor público com o objetivo de servir de base para a geração de novos conhecimentos. É prudente e oportuno que outras pesquisas sejam realizadas, para que se possa corroborar cientificamente, a propriedade teórica e procedural do modelo de Mintzberg. Registra-se, todavia, que os resultados encontrados atestam a riqueza e a coerência teórica do modelo proposto pelo autor para descrever e explicar o fenômeno do poder nas organizações.

Uma outra recomendação que o autor sugere, é que, seja efetuado um estudo multicaso visando realizar uma confrontação entre o setor público e o setor privado no que diz respeito à questão do poder exercido em torno delas utilizando o mesmo modelo do presente trabalho.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A. **O Estado e o processo de desenvolvimento**. Santa Catarina: Imprensa Oficial, 1964.
- ABREU, A. C. D. **As ONGS Complemento de Gestão À Administração Pública**. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 1997.
- ABRUCIO, F. L. **O Modelo Gerencial na Administração Pública**: Caderno ENAP n.º 10, 1997.
- ALLISON, G. "**Public and Private Management**: Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects ?", in Shafritz and Hyde eds. *Classics of Public Administration*, Dorsey, 1987. III: p. 457-475
- AMATO, P. **Introdução à Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- AMOP – Associação dos Municípios do Oeste do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Regional**: ações, programas e projetos: IPEA/PNUD. 1999
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**. Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BORESTEIN, C. R. **A Dinâmica do Sistema de Poder nas Organizações do Setor Elétrico Brasileiro**: O caso da Eletrosul, Tese, Programa de Doutorado da UFSC SC 1996.
- BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, MARE, Câmara de Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. SP: Atlas, 1996.
- CASTOR, B. & FRANÇA, C. **Estado e Administração Pública**: reflexões. Brasília: Funcep, 1987.
- CHILD, J. **Organizational structure enviroment and performance**: the role of strategic choice. *Sociology*, USA, v.6, p. 1-22, 1972.
- ETZIONI, A. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1989.

- ETZIONI, A. **A comparative analysis of complex Organization**. Nova York: The Free Press, 1968.
- FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral: Previsão, Organização, Comando, Coordenação e Controle**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- FERRARI C. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Pioneira, 1979.
- FERREIRA, A. B. H. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. verificação ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FIGUEIREDO, R. & LAMOUNIER, B. **As Cidades que Dão Certo: Experiências Inovadoras na Administração Pública Brasileira** Brasília: MH Comunicações, 1996.
- FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**. Atlas: 1994. S.P.
- GALBRAITH, J. K. **Anatomia do poder**. 2.ed São Paulo: Pioneira, 1986.
- HALL, R. H. **Organização Estrutural e Processos**. Prentice Hall do Brasil, Rio de Janeiro: 1984, 259p.
- JAGUARIBE, H. **Alternativas do Brasil**. RJ: José Olympio, 1989.
- KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal** – guia de orientação para as prefeituras – BNDES. 2000.
- KATZ, D. & Kahn, R. L. **Psicologia social das organizações**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1978.
- KEARNEY, R. & HAYS S. W. **Reiventing Government and the Desempowerment of the Career Civil Service**, Forthcoming, paper, 1996
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas: 1982.
- LINTON, R. **Uma introdução à antropologia**. São Paulo: Martins, 1992.
- LONGO, C. A. **Estado Brasileiro**. Diagnóstico e alternativas. São Paulo: Atlas, 1990.
- MACHADO, N. S. **Os relacionamentos entre estrutura, poder e estratégia nas organizações universitárias na abordagem das configurações: o caso da Universidade do Oeste de Santa Catarina**. Florianópolis. Projeto de tese. Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.



MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. IPEA. 3Ed. São Paulo, 1997.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução a Administração**. 4. ed. ver. ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

METCALFE, L. " **Public Management: From Imitation to Innovation**", Australian Journal of Public Administration, vol. 52. 1993. 292-304

MINTZBERG, H. " **Managing Government, Governing Management**", Harvard Business Review. vol. 74, n.º 3. 1996. 75-83.

\_\_\_\_\_. **The strategy concept I: five Ps for strategy**. California Management Review, p11-24, Fall 1987.

\_\_\_\_\_. **Power in and around organizations**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983.

\_\_\_\_\_. **The rise and fall of strategic planning**, Harvard Business Review, Boston, jan./fev. 1994.

\_\_\_\_\_. **Criando Organizações Eficazes**: Estruturas em cinco configurações. São Paulo Atlas. 1995

MOHRMAN, S. A. & CUMMINGS, T. G. **Self-Designing Organizations**: learning how to create high performance. Addison-Wesley publishing Company, 1989.

MOTTA, F. C. P. & PEREIRA, L. C. B. **Introdução à Organização Burocrática**. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MOTTA, P. R. & CARAVANTES, R. G. **Planejamento Organizacional**: dimensões sistêmico-gerenciais. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.

NOGUEIRA, A. **O Estado é meio e não o fim**. São Paulo: Saraiva, 1995.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventing Government**. Reading Ma: Addison-Wesley. 1992.

\_\_\_\_\_. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicações. 1994.

PETERS, G. & SABOIE, D. " **Management Incoherence**: the Coordinators and Empowerment Conundrum", Public Administration Review, vol. 56, n.º 3. 1996.p. 281-290.

- PETERS, T. & WATERMAN Jr, R. **In Search of Excellence**: New York: Harper and Row. 1982.
- PINTO, Á. V. **Ciência e existência**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**. Uma reconceituação da riqueza das nações. RJ: FGV, 1981.
- RELATÓRIO GORE: **Reinventar a Administração Pública**. Lisboa: Quetzal Editors, 1994.
- REVISTA MUNICIPAL. **Participar e Decidir**. Prefeitura Municipal de Medianeira, Ano 2. V.5.1999.
- RIANI, F. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1994.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985. 287p.
- ROCHA, N. J. J. **Flexibilizar a Gestão Pública**, Forum 2000: Renovar a Administração— Fundação Gulbenkian, - Lisboa: Universidade Nova Lisboa, Julho de 1995.
- ROSECRANCE, R. " **The Rise of the Virtual State**", Foreign Affairs, vol. 75, n.º 4. 1996.
- RUSSELL, B. **O poder**: uma nova análise social. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SCAFF, F. F. **Responsabilidade do estado Intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- SCHON, D. B. **The stable State**. New York: The Norton Library, 1971.
- SERRA, J. **Bases Para um Novo Estado**. Folha de São Paulo. 02.04.95. Caderno 1. Página 3.
- SILVA, E. L. **Uma Atitude Tipicamente Brasileira na Administração Pública**. Florianópolis: CPGA, UFSC, 1990. (Dissertação de Mestrado).
- SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- TEIXEIRA, M. & SANTANA, S. E. B. **Remodelando a Gestão Pública**. São Paulo: 1994.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1982.

VARASCHIN, M. J. F. C. **Mudança Estratégica em Uma Organização do Setor Público Agrícola do Estado de Santa Catarina.** Dissertação de Mestrado. Florianópolis. SC. 1998.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: UnB, 1991. v.1.

WEBER, M. **Os fundamentos da administração burocrática:** uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia.** 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. P.15-28.

WELSCH, G. A. **Orçamento Empresarial.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1983. 397 páginas.